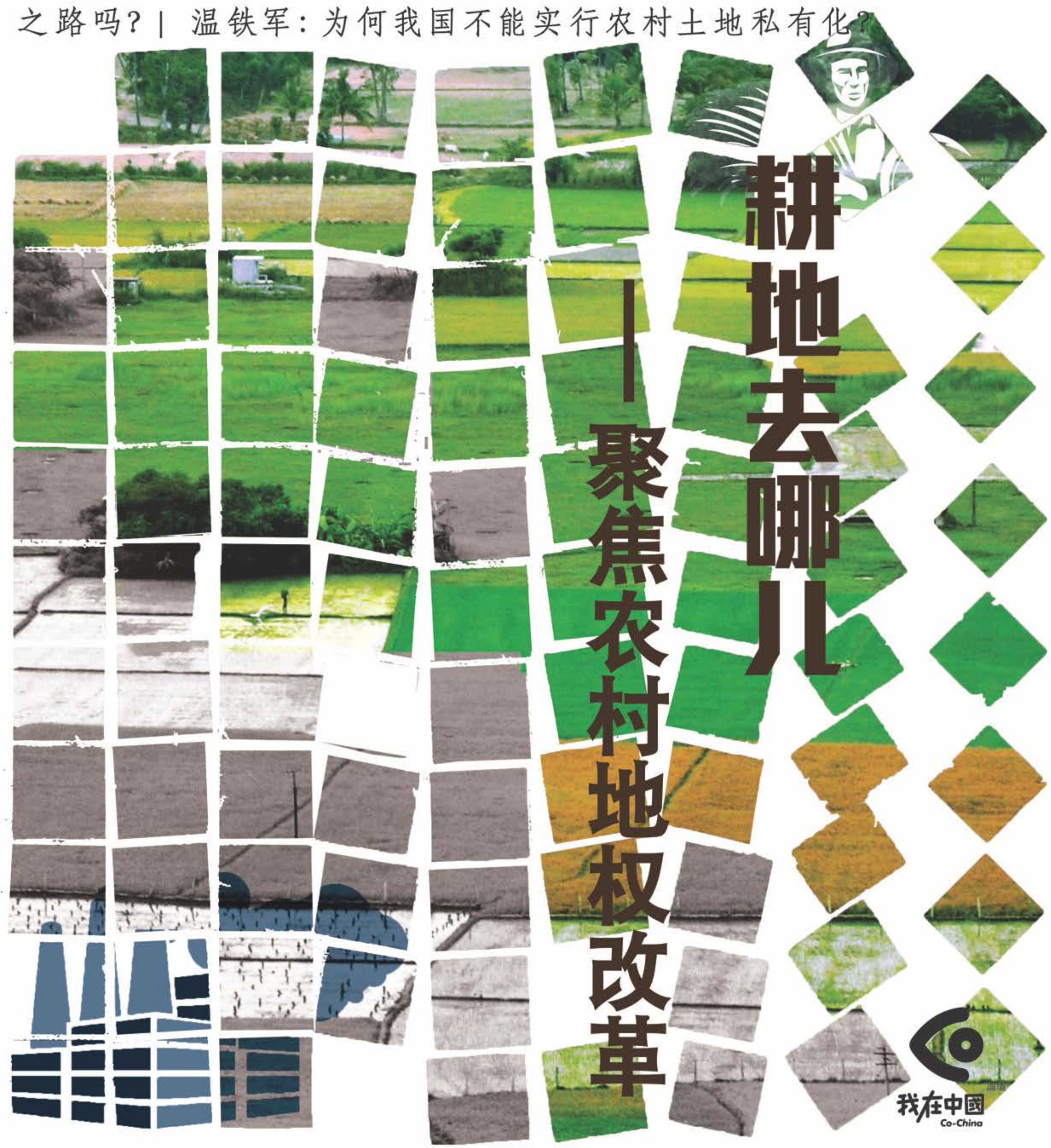
一五一十周刊

NO. 132
2013年11月22日

秦晖：农民地权六论 | 宋亚平：规模化经营是农业现代化的必由之路吗？| 温铁军：为何我国不能实行农村土地私有化？



编者的话

最近，农村“地权”成为改革的关注热点——上周，中共十八届三中全会公报中提出：“鼓励农村土地流转”。会议甫一闭幕，安徽省政府就对外宣布将在 20 个区县农村进行土地流转试点改革。

理解这项改革，需放眼中国农村的历史与现状。荒弃的耕地、空置的泥房、2.5 亿农民工、8700 万留守老人、留守儿童和留守妇女，这是中国农村和农民。集体合作社的年代，国家依靠人为压低农村的产品价格，提高工业产品价格与农产品价格的差距，利用这种“剪刀差”推动工业化的原始积累，使资源配置大幅度向城市倾斜，为城市的发展提供动力。当集体化时代过去，改革开放到来，农民摆脱了土地的束缚，却又走进了工厂与流水线，在城乡二元的割裂下作为最廉价的劳动力为城市吸引外资、建筑高楼，而农村的一亩三分地则变成了副业，成为了万一在城市呆不下去的养命所。

本期周刊围绕农村最基本的问题——土地展开。在第一部分，我们整理了自建国以来的耕地制度改革历史，展现出当下耕地承包经营权以及承包经营权可流转的权利从何而来、现状如何。耕地流转离不开中国城镇化与城乡二元这一大背景，正是在这一背景下，大批农民进城，耕地荒弃，规模化的流转成为可能。彭真怀对中国城市化中农民的命运的分析提供了对这一背景的了解。

那么耕地的流转应如何操作才能实现农村的发展？通过资本下乡实现农业规模化、专业化经营和让农民自主流转、坚持精耕细作的家庭承包经营的小生产方式是两种截然不同的主张。杨正莲在采访了武汉一批职业农场主之后，提出社会资本下乡不仅能够增加农民收入、提供就业机会，同时更意味着现代农业发展的新契机。而宋亚平则认为这种农业现代化并不适合中国国情，纵使形成了规模经营的局面，往往也是粗放经营、广种薄收，不一定就比精耕细作的农民家庭式小生产的效益更好。贺雪峰则从资本介入的流转会带来失地农民无法返乡从而造成城市贫民窟现象的角度反对资本下乡带来的大规模不可逆的土地流转。这两种主张的背后其实都内蕴了两种不同的土地所有权的主张，土地私有最有利于资本下乡、集聚流转的土地，实现规模化经营；而坚持家庭承包经营的生产方式则需要反对大资本的强势介入。

农村地权应走向何方？在周刊的第三部分，我们呈现了截然相对的观点。温铁军明确反对土地私有化，他通过分析西方国家的农业发展历史和印度、墨西哥的城乡发展困境，指出中国无法像西方国家那样在工业化进程中获得外部积累和向外部转移成本，所以按照西方理论逻辑践行“土地私有化+流转市场化” ，其结果非但不是快速、低成本地实现工业化和农业现代化，反而是一方面农村凋敝，另一方面走向贫富两极化与城市贫民窟化。而陈志武则从法理层面上提出私有财产是法治和个人权利的基础，土地是任何社会的最基础性也最重要的财产，如果土地都不是私有的，这个国家的法治和个人权利就少了最重要的根基。土地私有难以推进是因为意识形态的误区和既得利益的阻挠。



最后，秦晖在具体分析了印度、拉美等过的土地私有化经验之后指出：导致地权集中的主因不是“小私有者自由买卖”而是不受制约的专制权力，而在中国正在实行圈地和压迫农民的不是下乡的资本而是官权，在起点平等基础上形成的农民土地所有制是对农民权利的保护，没有理由反对。

具体的改革争论是复杂的，但改革指向的方向应该是明确的：让农村的发展有自己的道路而不是只能依赖城市资本；让农村自己本身就能成为发动机，而不是城市的蓄水池和稳定器；让农民留在农村也能获得自己的体面生活；还土地以及生活在土地上的人以尊严。

1510周刊由「我在中国」（Co-China）论坛志愿者团队制作，每周出版一期，周刊通过网络发布，所有非一五一十部落的文章均经过作者或首发媒体的授权，期待大家的关注和建议。



目录













┣史┫

李佳凝：土地流转的历史

李佳凝：一五一十周刊编辑。

建国之初，政府颁布了《土地改革法》，规定废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制。

1950 年 6 月颁布实施《中华人民共和国土地改革法》，第 30 条：“土地改革完成后，由人民政府发给土地所有证，并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。”农民不仅获得了土地而且对拥有的土地“有权自由经营、买卖和出租”。此时土地所有权与经营权高度统一，农民即是土地所有者也是经营者，土地产权允许以买卖、流通、出租等形式进行交易。这一时期农村土地使用权虽然没有实行严格意义上的流转，但是已经出现了土地所有权(产权)的流转形式，流转趋势已显现。

确立社会主义性质的土地制度，农民个人直接所有的土地，也从土地无偿入股、统一经营，发展到农村土地集体所有。这可以分为两个阶段：

一是从 1954 到 1955 年夏的互助组和初级社阶段。互助组有临时互助组和常年互助组等形式，按照自愿互利原则，在保留土地和其他生产资料农户私有制的基础上，农户间通过人工互变、人工变畜工、搭庄稼 、并地种、伙种等形式，相互提供帮助，解决生产中的困难或者借此提高收入。初级农业生产合作社的最主要特点是，农民仍然拥有土地的所有权，但必须交给初级社统一使用，允许社员保留小块自留土地，年终的分配时，农民土地股份参加分红，社员拥有退社自由。不过，当时限制土地转让的倾向也已经出现。其一，虽明确入社土地有权参与分红，但又规定“土地报酬必须低于农业劳动报酬”，因为“农业生产合作社的收入是由社员的劳动创造出来的，不是由社员的土地所有权创造出来的”；其二，入社土地的分红方式，“一般应该由合作社议定固定的数量，不随着全社生产的发展而增加”；其三，规定合作社的土地“不许出租”，因为土地出租与“雇用长工”、“放债取利”一样，系“剥削”行为；其四，明确我国农业生产合作化的发展，将从初级社向



高级社发展，到了高级社，“对于社员的土地逐步地取消报酬”，“转为全社公有，也就是全体社员集体所有”。事实上，初级社在很短时间内就转成高级社。

二是自 1955 年夏至 1957 年的高级社阶段。高级社是在初级社基础上建立起来的社区集体经济组织，它实行土地、耕畜和大型农具作价(股份)入社，集体所有，统一经营，自留地归集体所有，不征公粮，不交集体提留，规定经营者不得私自出卖、出租和非法转让。综上可以清楚看到，农户私人 所有的土地被改造为社区(高级社)集体公有土地的过程和路径。

由于历史的种种原因，国内农业供给相对有限，所以又一次进行土地改革。在土地集体所有的基础上，土地属于三级集体所有，即人民公社、生产大队、农村生产小队三级所有，其做法是：原属于各农业合作社的土地和社员的自留地、坟地、宅基地等一切土地，连同耕畜、农具等生产资料以及一切公共财产都无偿收归人民公社三级所有。公社对土地进行统一规划、统一生产、统一管理，实行平均主义的“按劳分配”。社员集体在公有土地上统一生产和劳动，社员没有任何私有土地，彻底消灭了私有制。人民公社的三级所有格局增强阿了产权界定的模糊性，公社内部产权界定不清晰，产权关系不稳定，农民丧失了土地产权。但是这一时期的土地流转却是新中国成立后土地产权第二次大规模的流转，但这次的土地流转是高度计划经济体制下的流转，无法以效率原则来优化配置土地资源。这一阶段是农民的土地使用权彻底被收回的阶段。以精耕细作和自给自足为主要特征的生产方式被完全颠覆了，中国农村变成了在统一计划下为国家提供农产品的农业工厂。集体制因此彻底告别了合作制。再不是以农民私产为基础的公产，而变成了以消灭农民私产为基础的公产。

1962 年 9 月中共中央正式通过了农村人民公社工作条例（修正草案）（俗称“农业六十条”），其最核心的内容是明确“以队为基础”的核算管理模式，其中第 21 条规定，“生产队范围的土地，都归生产队所有，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖”。由此强化和奠定了生产队作为土地“集体所有制”所有权人的政策基础。这一规定也奠定了日后中国农村土地所有制的基础，也是追溯当前土地权属的重要历史文件依据。农村土地包括入社的耕地、自留地和宅基地，从此被纳入不准流转的制度框架。农村人也不准自由流动。于是，不断增长的人口压在不怎么增加的土地上，奠定了那个时期农村不断趋于贫困的架构。明明《中华人民共和国土改法》还在，没有宣布废除，但“承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利”，早就在实际生活中打了水漂。

1978 年，十一届三中全会提出实行家庭联产承包责任制，从 1983 年开始在全国广大农村全面推行。到 1983 年底，98%左右的农户都实行了包干到户，家庭承包经营的土地面积占耕地总面积的 97%左右，实现了土地所有权与使用权的分离。

1983 年 1 月中共中央发布的《当前农村经济政策的若干问题》正式确立了家庭联产承包责任制。

1984 年 1 月，中共中央发布了《关于一九八四年农村工作的通知》，提出延长土地承包期，指出“土地承包期一般应在十五年以上”。

1985 年，人民公社政社分开、建立乡政府的工作全部完成，标志着人民公社体制的正式终结。

1993 年 11 月，中共中央、国务院发布了《关于当前农业和农村经济发展的若干政策与措施》，指出“在原定的耕地承包期到期之后，再延长三十年不变”。1997 年 6 月中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》，强调指出，“开展延长土地承包期工作，要使绝大多数农户原有的承包土地继续保持稳定。”

历程 5：“新土改”允许土地流转 1988 年，七届人大一次会议通过的《宪法修正案》规定：“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依照法律的规定转让”，首次从根本大法的高度使土地转让成为现实可能，土地承包经营权流转有了其合法地位，国发（1995）7 号 国务院批转〈农业部关于稳定和完善土地承包关系意见的通知〉的意见》中明确提出“建立土地承包经营权流转机制”。

《中华人民共和国农村土地承包法》于２００３年3月1日起施行。第三十二条规定：通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。

《农村土地承包经营权流转管理办法》于 2005 年 3 月 1 日起施行，其中规定：承包方有权依法自主决定承包土地是否流转、流转的对象和方式。任何单位和个人不得强迫或者阻碍承包方依法流转其承包土地。

2008 年 10 月 12 日，十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。



2013年中共中央一号文件首次并重点提出的作为适度规模经营形式之一的“家庭农场”，其突出特点在于，“在专业化水平、生产技术水平、市场程度、经营管理能力等方面，家庭农场比普通专业户、一般农户要高。……家庭农场仍然是农户经营，但集约化、专业化、社会化水平等都大为提高。”（《国务院关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》，2013）集约化、专业化、市场化，是这种家庭农场不同于普通农户之处，这些特征指向的正是农业的资本化。

2013年十八大三中全会《决定》指出要：“稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营。”《决定》增加了土地承包经营权的抵押、担保权能,这是土地改革的一项重大突破。根据我国《物权法》和《担保法》等规定,耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权,除特殊情况外一律不得抵押。此次《决定》增加抵押、担保权能后,农村土地的承包经营权金融功能得以实现,农民和农业企业可以依据此项规定融资扩大生产规模。这一决定与现行《物权法》和《担保法》有所冲突,但我们认为未来法律会修改以适应《决定》。此外，《决定》还提到鼓励发展合作经济,鼓励引导工商资本到农村发展,向农业输入现代生产要素和经营模式。

由此，农村土地流转也经历了由“禁止流转一允许流转一放开流转”和从模糊不清到逐步明确鼓励的一个过程。十八大之后，农民的承包地不仅可以通过转包、出租、互换、转让、股份合作等方式进行流转，而且可以用承包地经营权进行抵押。在保持土地集体所有不变的基础上，承包地的流转一再放宽。那么可以流转的土地应该流向哪里去？

参考文献：

[1]钱忠好.《中国农村土地制度变迁和创新研究》[M].北京：社会科学文献出版社，2005：193- 218.

[2]廖洪乐.<中国农村土地制度六十年———回顾与展望》[M].北京：中国财政经济出版社，2008：20- 96.

[3]刘广栋，程久苗.《1949 年以来中国农村土地制度变迁的理论和实践》[J].中国农村观察，2007（2）.



[4]王家庭，张换兆.《中国农村土地流转制度的变迁及制度创新》[J]. 农村经济，2011（3）.

[5]李彬，范云峰，《我国农业经济组织的演进轨迹与趋势判断》[J]改革，2011（7）

[6]李淑研，《中国农村土地流转制度的历史演进》[J] 沈阳师范大学学报，2012（6）

【原文链接】 【回到目录】



彭真怀：城市化进程中的农民命运



彭真怀：公共管理学博士，现为中国城市发展研究院副院长，台湾实践大学特聘专任教授

"

对重大的问题我们一定要有清晰的判断，即在卖地的问题上，地方政府是最大的收益者。同学们可能会问，为什么农民没有利益？地方政府在这个问题上不给农民利益？所以涉及到一个重大问题，在城市化进程当中，农民是没有话语权的。

"

主持人：各位同学、各位网友大家下午好！欢迎光临第 103 期燕山大讲堂。

随着农村劳动力大量向城市转移，中国城市化进程正式启动，农民进城并不等于城市化，只有等他们真正变成城市居民，城市化才算真正完成。本期讲堂邀请到北京大学中国地方政府研究院院长彭真怀先生为大家解读城市化进程中的农民命运这一话题，下面有请彭老师开始他的演讲。

彭真怀：谢谢同学们，谢谢各位网友。刚才主编告诉我，今天来的人主要是政法大学、农业大学以及一些热心网友。我们为什么要关心城市化进程中的农民命运这一话题，我想在座的各位都会认为这个主题与我们本身的命运、父母的命运息息相关。

当前收入分配最大问题是对农民收入分配的不公

从 1949 年建国以来，国家已经有了 60 多年的治国理政经验，但在处理农民问题上走得怎么样？做得是否到位？对这样的问题，如果农民的孩子不去关注，包括你我在内的人都不去关注，仅仅指望别人给面包，向我们伸出温暖的手，给我们送来有体面、有尊严的生活和工作是不现实的。



今天非常高兴来到这儿，我们把复杂的问题简单化，即中国的问题是什么问题？中国革命和中国建设所有的问题是什么问题？根本就是农民问题。泛泛而论，说收入分配是社会中一个最大问题，往往容易掩盖对农民剥夺的过程。据研究，当前收入分配最大问题是对农民收入分配的不公，70%的农民缺少财产性收入，大家要注意这个问题，这包括两个概念，一个是农民没有财产性的收入；二是没有工资性的收入，这是最大的社会不公。农民占国家人口总数 70%以上，其余 30%的市民中，还有 70%的中低收入人群和边缘人群，纯粹的市民只占 10%----15%。从总量上来看，这是一个非常可怕的现象，一个国家的政策如果不令本国绝大多数人满意，有幸福感，这个政策就要打一个问号。这是第一个问题，即不能泛泛讨论社会分配不公的问题，现阶段最集中的矛盾体现在农民没有财产性、工资性收入。

产业结构最大的问题是农业基础地位薄弱

另外一个是产业结构问题，需要调整结构转变方式。我告诉大家一个具体的情况，你们可能会大吃一惊。我们国家是从什么时候开始调整经济结构的？从 1981 年开始提出要调整经济结构，到现在已经有 30 年还没调。不但没有调，经济结构问题反而越来越严重。转变经济增长方式是从什么开始的？从 1949 年开始中央就提出要转变经济增长方式，但现在转成什么样了？是过度的工业化、城市化。中国产业最大的问题是农业基础地位薄弱，农业依然靠天吃饭，旱灾一大片，闹灾一条线。去年春夏之间，水资源非常密集的西南地区出现了旱灾，当年全国旱灾面积达 3.98 亿亩，绝收了 4008 万亩。此外，产业结构调整是否就是指工业产业结构调整？事实上这是不对的。

那第三个问题就是要回答为什么要研究城市化进程中的农民命运，对这三个问题背景了解了，就会知道原来这个问题是中国面临的最大问题。

从当前的社会矛盾来看，最大矛盾是城乡结构失衡，城乡贫富差距过大，农民无论在政府、学界都没有话语权和代言人，所有的挣扎都成了胳膊拧不过大腿的悲剧，有的自焚、有的跳楼，血腥事件和暴力事件已经让人们习以为常甚至麻木不仁，任何一个有良心的人感到越来越沉重的压迫感，感到窒息，喘不过气来。今天在这里讨论城市化进程中的农民命运问题，实际上关系到整个国家的根本大计，因为从这一刻开始国家是一个命运共同体，在国家发展进程中不要把农民抛弃在进程之外。

出口、投资、消费，是任何国家经济增长的“三驾马车”。2008 年 11 月份开始全球金融危机，2009 年中国 7 次调整了出口退税政策，但到目前为止出口不能使国家经济增长，增长也没恢复到 2008 年之前。美国、日本、欧盟主要的发达经济体不要中国出口的产品，因

为他们要应对本国的经济问题，要给本国增加就业机会。此外，通过四万亿投资那种先救命后治病的极端措施留下了大量后遗症，例如重复建设。我们这个国家有重复建设的传统，为什么？因为国家发改委规定的产业投资目录被 31 省、655 个城市、2800 多个县一级单位复制，不按照这个产业目录来做，就得不到政策项目和资金的支持。这么多年来政府一直告诫人民勒紧裤带过日子，人民口袋里没有钱，谈何扩大内需？所以，消费从 2008 年全球金融危机发生以来，除了家电下乡措施以外，没有持续性进展，还是维持在整个经济增长贡献率 4%，为什么？因为占人口 70%以上的农民口袋里没有钱。

从农民手里剥夺了近 70 万亿

由于长期的政策误导，有两件事是过度的：一是工业化，二是城市化。特别是过度的城市化，把农民排除在整个城市化的进程之外。1949 到 1979 年从农民手里拿了多少钱？据悉，通过农业税、工业产品剪刀差、银行储蓄从农民手里拿了 30 多万亿。1979 年以后的 30 多年，通过将农民的土地征为地方政府所有，靠卖地，从农民手里剥夺了多少钱？39 万个亿！也就是说在共和国 60 多年的历史当中，从农民手里拿了将近 70 万亿来支撑国家的大厦建设。一个人要讲良心，一个政权要讲执政的道德和伦理。那政府该怎样报答农民兄弟？中央提出工业反辅农业、城市支持农村，但没有人真正做这件事，大家对这个问题故意不听，不理解。因此，中央从 2004 年到现在发了 8 个中央一号文件，什么意思？用 8 年的时间可以把日本侵略者赶出中国，但 8 年时间居然没有把农民问题解决好。再加上 1982 年的 5 个一号文件，中央一共发了 13 个一号文件，改革开放总共时间才 31 年，但已经发了 13 个一号文件，对这个问题不可谓不重视，但城乡差距还是 1：3.33，如果加上教育、医疗各种各样的公共服务在内，城乡差距在 1：6 以上。

大家要注意，1982 年中央发了一个 51 号文件，叫“实行市管县”。1983 年中央就开始撤地设市，山东的滨州市、江苏的淮阴市原来都是地区，在该地区设置的派出机构叫行署，行署都在县城里，有行署专员和副专员，不过，他们没有自己的办公机构和设施。撤地设市以后，情况就不同了，每个地级市都要在所辖土地上建立一套政权机构。

中国农民贫穷过程与城市化过程是同步进行的，这一点在研究过程中也要注意。从 1982 年开始中央发 51 号文件，强调市管县，把大量的市改成市辖区，扩充土地，这个地方的所有资源全部为城市所用，导致的后果是什么呢？就是城市开始疯狂扩张，扩张以后需要空间怎么办？只能是向农民要地。农民的产权由于不清晰，又没有农民协会，此外，国家领导



人当中没有专门代表农民利益的，没人替他们讲话，所以农民没有话语权，那么他们的利益始终在被剥夺。

中国经济巨人的三块“胸大肌”

如果把整个中国经济称之为巨人，这个巨人引以为傲的一块“胸大肌”就是出口加工业。出口加工牺牲谁的血汗钱？长三角地区打工妹、打工仔从哪里来的？就是从中西部地区来。通过支付给农民廉价的工资，剥夺农民创造的劳动价值，支撑着东南沿海地区发展。那些产品用中国的原料、劳动力，而且开始不给农民任何社会保障，一直到 2008 年 11 月份经济危机爆发，这个进程才被打破。在各种压力下，在人道主义组织的关注下，因打工引发各种疾病的农民工的社会保障得到了社会关注，可国家又采取了拖延措施，时间换空间的措施。例如：四川打工妹在广东打工有社会保障，但不能转移到四川老家，只能用于广东的建设，直到现在这项工作还在统筹着，还在协调，这合理吗？

经济巨人另外一个“胸大肌”就是城市房地产，房地产靠什么？就是靠征收农民的土地。所谓给农民承包地一个补偿，补偿的计算是什么方式？是根据这三五年土地上的收入价值平均数乘以 80 年的补偿，你的土地被征收了，给的补偿一般三万到五万，有的地方是十万，但经过乡镇一级的克扣，到农民手里所剩无几，更多的悲剧由此而来，包括到现在为止还没有结论的悲剧。

在面对着一方面城市人口拥挤不堪，全国 655 个城市有 400 个严重缺水，有 200 个水资源到了紧急地步，北京还要建设一个世界城市，这是科学发展的思路吗？一个世界城市连交通问题、水资源问题都解决不了，谈何建立一个世界城市？一个世界城市基本的概念是：这个城市外国人居住要占 40%以上，能做到这一点吗？另外，一个世界城市最重要的核心品质是国际事务参与的程度，在国际事务中的话语权，我们有多大？所以，北京提出要建设世界城市，当时我就非常明确的反对，我认为这是北京市自己一厢情愿，不应该成为国家战略，幸好“十二五”规划当中并没有把它作为国家战略加以阐述。

另外一块“胸大肌”是地方政府卖地。就像旭日阳刚唱的一样，如果地卖完了，将真的“老无所依”了，这个国家何处去？在城市化进程中确确实实出现了对农民的剥夺问题。如果各地真的关心农民，各地探讨的置换方式，用宅基地置换一套住房，用承包地置换所谓的社会保障的这种措施值得考虑和反思，因为这经不起历史和实践的检验。



疯狂城市化进程中的房产泡沫

在整个疯狂的城市化过程中，地方政府通过卖地，整个土地大买家先买进来，大买家就是大造房，地方政府是最大的获益者，而且目前地王产生的现象不是偶然的，所谓价高者先得其实表现出政府在这个问题上的无所作为。任志强动不动发表一些“危言耸听”的言论，其实是他把握了房地产开发的一套规律，房地产开发的规律是什么？地方政府把地卖给房地产开发商，房地产开发商并不用自己的钱来建设，他们向银行贷款，至少贷 50%以上，这是第一个 50%，第二个是在开发动工建设时。建筑商动用的钢材、水泥等建筑材料，房地产商跟他有一个很好的协议合同，房子盖好后支付建筑资金，所以房地产开发商在这个过程不用花钱。据了解，土地一旦动工就开盘卖楼，这个卖楼的过程是从过去的 10%首付提高到现在的 60%，又是从银行贷款，所以房地产的开发绑架了整个金融系统。房价能降下来吗？大家都在问这个问题，其实这个问题根本不存在，因为中央从来没有说降低房价，中央所有的语言都是“抑制房地产价格过快增长”，目前的房地产价格不要再涨了。一旦对现有房地产价格降低 30%，整个金融系统就可能崩溃。现在房地产泡沫已经形成了，只有用温水煮青蛙的办法，慢慢地死，慢慢地软着陆。所以搞廉租房建设，试图用廉租房建设逐渐让城市人实现居者有其屋的梦想，时间是否容许？据悉，每个工程的周期是 18 个月，加上土地审批，尽管是政策性住房，但建成至少需要两年的时间，也就是说 24 个月是最快建成速度。有没有可能给我们这个时间实现所谓的软着陆？这个美妙的想法到底是否可以实现？如果按照目前这个态势发展下去这个问题将会很难实现。

要地不要人的城市化

把农民排除在城市之外对重大的问题我们一定要有清晰的判断，即在卖地的问题上，地方政府是最大的收益者。同学们可能会问，为什么农民没有利益？地方政府在这个问题上不给农民利益？所以涉及到一个重大问题，在城市化进程当中，农民是没有话语权的。国务院发展中心和国家发改委联合编制的发展蓝皮书，每年发布一册，去年 10 月 19 日发布的一册说城市化率是 46.6%，我不知道在座的各位对这个问题是怎么看到的，其实这有很大的水分。所谓 46.6%城市化率应该扣除两个部分：一是被城市化的农民，农民所在的家乡、省会城市、地级市，包括北京西北旺、温泉一带，海淀区、大兴区、昌平区等等所有社区，这些地方那些农民尽管上楼了，但仍然是农民，生活并没有改变，这样的人群有 1.49 亿；另外在人口普查过程中，还有一个亿是在城里居住了 6 个月的农民工，按照人口普查的要求，在城镇居住 6 个月以上的农民就视为城市居民。所以 46.6%如果扣除掉 2.49



亿，实际上不到一半，也就是不到23.3%。中国13亿人口（这个数字已突破），9亿农民，70%以上的农民跟20%多的城市化率是吻合的，这个基本判断不会变。中国城市化率46.6%有很大水分，不切实际，是要地不要人的城市化。把农民排除在城市之外的过程，所以导致城市化率的统计是有水分的。城市化率是城市居民占一个地区、一个国家的人口比例。而中国的城市化过程非常缓慢，而且带有严重的后遗症，既是机遇的同时又存在巨大的缺陷，需要我们正视，如果不解决这个过程中的农民问题，这个城市化率只能造成巨大的社会动荡，使农村更加危险。

农民为什么在城市化中被排除在外？一是农民没有产权，市场经济前提是产权清晰，那农村的产权是什么？农民有什么产权？所以我们的父老乡亲在关键时候，比如说孩子上大学或者在生病时，只能向亲戚告急，甚至连像样的抵押物都拿不出来。银行之所以要从县一级撤出来，是因为不想为农民承担，农民没有抵押物，没有抵押物怎么能知道你借我的钱能够还本付息？农民手里的土地没有产权，很多事就这么搅合在一起。农民对土地到底应不应该有产权？中国的农民土地在历史上到底是什么样的？从中国历史上看，除了政治概念上的“普天之下莫非王土”之外，农民进入秦朝以后，一直实行的是耕者有其田的土地私有制。在每个王朝时，王族成员和贵族以及退休的官员们到了地方以后，皇帝赏给他们土地，给一些王分封一些土地，这些官僚到下面以后就开始以皇帝、皇族的名义侵占土地。当然有些土地指定是在皇帝名义下的，但绝大多数是农民耕种的。中国历史上就形成一个反复，什么反复？一个可以不断的补充自己的能量的体制，土地一旦兼并成功，农民发现没有土地了就通过起义的方式来爆发，重新平衡，所以从唐朝末年黄巢起义开始到太平天国的农民，一直是土地问题，农民起义的根本问题是把土地夺过来。一个新政权建立以后，皇帝们就说要修养生息，把土地还给农民，但经过一两百年的历史之后就得意忘形，就兼并农民土地，到200年以后又被农民起义所打破，开始进入新的平衡，这是中国历史的情况。正因如此中国共产党初期从农村走出来的领导人，特别是毛泽东，他对中国农村非常了解，所以他的著作当中第一篇是《弄清谁是我们的敌人谁是我们的朋友》，这个问题是革命的首要问题，接下来是《湖南运动调查报告》《星星之火可以燎原》等著作，他认为一定要解决农民问题。所以在中国共产党历史上，这一代领导人制定的很多法律当中都是在强调土地私有制。所颁布的《井冈山土地法》、《新国土地法》、《中华苏维埃共和国土地法大纲》、《中国土地法大纲》、《中国人民政治协商规定共同纲领》等宪法性的文件规定我们这个党实行的是耕者有其田（孙中山提出，中国共产党在开始时自认为自己是孙中山先生的学生）的私有制，而且这个制度确确实实在建国初期是实施的。

新中国农民丧失土地所有权已经 55 年

但到什么时候变了？到 1956 年 6 月一届人大三次会议时，关于高级社的决议要求进入集体社的所有农民把土地交出来，归集体所有。后来发生了三年自然灾害，大家可以仔细查一下历史，其实那段时期中国没有发生自然灾害，那为什么会出现饿死几千万人的情况？因为农民不满了，土地刚刚给他们五六年、六七年就收回来了，说话不算话，农民种粮食没有积极性了。后来我们归结为三面红旗，大跃进，大炼钢铁，人民公社吃大锅饭这些问题，我们为自己找理由，最后说是三年自然灾害。接着中央发现了这个情况，就开始社会主义教育运动，发现要给一些宅基地、自留地。就在这个时候发生了一个重大的历史事件，安徽凤阳县小岗村的 18 个农民按了血手印，自己耕种。血书的内容是如果 18 个人当中谁因为这件事被杀头了，被抓去坐牢了，活着的人在外面一定要把他的孩子养到 18 岁。这是农民本能的反抗，1979 年中央接受农民这个挑战和探索，在全国普遍推开家庭承包制。所谓家庭承包制就是把使用权给了农民，但没有给农民所有权。正因为这一步迈得不彻底，所以导致了改革开放以后的 30 年巨大反差，1982 年开始 51 号文件提出城市化，在城市化进程中农民被抛弃在利益之外，因为你不是土地的所有者。现在我想请大家考虑一下，从 1956 年 6 月到现在我们说话时，中国集体所有制实行了多长时间？55 年。我在微博上说，这是太监的酱缸，为什么动不得？羞羞答答的，这个地方就是不好意思改，所以造成了 660 个县土地不到 0.5 亩，14 个省土地不到 1 亩，这是我们面临的尖锐现实。

卖了 1700 万亩土地地方政府获得利 2.7 万亿

守住 18 亿亩耕地就是一个梦而已，根本守不住。现在全国可以统计的土地面积，国土资源部长说还有十八亿两千六百万亩。这是他可以公开的数字，同时他告诉我们，即使在 2010 年这样一个严控年，通过卖了 1700 万亩土地地方政府获得了 2.7 万个亿收入，发现土地违法自建者 5300 万起。因为地方政府都在想，现在这个时候不去这么做，不去卖地，就没有政绩，就没有 GDP 的增长，所以认为卖地是最好的生财之道。反过头来讲，我们国家现在所面临的问题错综复杂交织在一起，不是某一个单向改革所能解决的，地方政府为什么要卖地，是因为 1993 年实行分配制以后，中央和地方的税制实行严格的区分，国税归国家所有，地税 70%归国家所有。剩下的 30%，地方政府想有所作为，一般情况下会加大一些基数，在 40%左右，地方政府要完成造福一方的任务手里没有钱就无法做事了。怎么办？中央开一个口子，只要你不动我的国税和我应得的那部分，你们可以通过卖地来增加地方的



财产收入，所以这是地方卖地的真正原因。把板子打到地方政府身上是不公的，看上去出现的问题在下面，但根子在上面。

退无可退时候才能去思考改革吗？

关于农村土地所有制的问题，大家认为这个问题改不得，这牵涉到国体、政体问题，事情有那么严重吗？没有那么严重，不就 55 年嘛。所以大家一定要深刻意识到，中国农民贫穷的根子是农民没有自己合法财产。所谓市场经济体制主要是城市和工业企业进行者，，这么一个大国，93%的国土面积在垄断，74%的人口在农村，但整个市场经济这道题到现在没有破，所以你能怪主要发达国家不承认中国是市场经济体制国家吗？他们到现在也没有承认中国是市场经济国家，这不是偶然的，你说得再好不如做得好，因为产权制度不到位。在这个问题上，土地不是农民的，国家用法律说“非经政府批准，任何农地不得合法转化为其他用途。”所以农民在这个问题无所适从，法律死了，土地不是你的，产权不是你的。很多学者有一些天真的发言，认为现在的土地所有制是天经地义的，就是美好的，我认为这值得商榷、讨论，我不认为这个问题是天经地义的，不就是 55 年嘛。

清朝的太监们在南书房弄酱，味道很大，皇帝们、太监们经常闻在其中不知其味，外国的公使闻到就说，你们这些东西不必要放在南书房这个地方。我们每次要经过这个地方，我们要搬一搬。但由于太监们的势力太大，就是不搬，直到清朝灭亡，宣统被赶出皇宫，这个才被打破，难道我们的土地制度也要这样做吗？被逼到墙角，退无可退时候才能去思考改革吗？最近中央在研究一个问题，总是羞羞答答的改革是不行的。十七届三中全会当中制定了一个文件《关于农村改革的决定》，这个文件有一字之改，过去家庭联产承包责任制是“长期不变”，这个文件当中规定的是“长久不变”，中央试图改变什么东西，但不好意思说出口。认为是对制度的基本否定，害怕发生重大的动荡，已经意识到问题，但羞羞答答只迈出一小步。今年中央要出台一个文件是《关于农村承包的政策含义》。去年 12 月 17 日的晚上我向中央政治局常委讲了真话，也是今天讲的部分内容，就是农民为什么贫穷的问题，原因是没有直接产权，没有财产性收入。刚才我们说了 13 个一号文件，为什么农民不种地？农业还是这么困难？农民还是这么贫穷？因为农民切身感悟到你让我种地我没有产权。中央说你种地吧，种粮食一定有收入，农民说没有收入。中央说给你补贴，农业税免了。农民说也不行，因为这免了，会通过其它方式征上来。



13 个一号文件解决不了农民贫穷的问题

中央一号文件为什么得不到预期的效果，表明了一件事，即谁听中央一号文件的话，谁就会吃亏，中央要粮食安全，地方要财政、财力，农民要增加收入，这三面的矛盾一号文件没有解决，没有解决怎么办？农民当然就不理会了，不执行了。

比如黑龙江省有 70 个产粮大县，其中 43 个财政收入不到亿元，有 21 个还没有有摘掉贫困县的帽子，70 个当中有 60 个是要靠中央财政和省级城市转移支付才能维持政府开工资，才能将政府运转起来。产粮大县的情况如此糟糕，跟中央一号文件的要求是背道而驰的，根在哪里？根本在于产权制度不清晰，农民种土地没有兴趣，因为城市化过程中没有尊重过土地产权。在这个过程中如果把土地交给农民个人，会不会产生贫富分化的问题？在农民贫困问题上，树根不动，树梢白摇。树经过 56 年长成了大树，根系没有这么发达，但 56 年来在我们的思想中、在官僚的思想当中已经根深蒂固，如果这个问题不解决，再出 13 个一号文件也解决不了农民贫穷的问题，当然农民贫穷背后还掩盖着重要问题，即农业困难的问题。

如何面对 2.5 亿 80 后、90 农民工？

收入分配当中农民缺少财产性收入和工资性收入。在产业结构当中，农业靠天吃饭，所以需要技术底层的制度设计。根本制度问题不解决，整个国家解决三农问题遥遥无期，而遥遥无期就是水可载舟，亦可覆舟，历史上的周期律就会发生，我们面临最大的挑战可能是农民问题，跟历朝历代一样。农民贫穷，缺少财产性收入和工资性收入，是一个制度性的问题。那么农业为什么困难？农业的困难在于我们国家的农业几千年来从主体上还是看靠天吃饭，当然可以找出事例来说我们搞了现代农业，但只是个别案例，从绝大多数农村来讲还是靠天吃饭，一种孤立的、分散的耕作方式，从原始社会就有的耕作方式一直延续到现在。我们缺少由现代的物质条件装备农业，大家看到这些情景你们有什么样的感觉？农业缺少产业资本的进入，缺少科技创新，缺少产业的提升。若按 18 亿亩耕地来算的话，全国有 2.5 亿的农户，18 亿亩耕地除以 2.5 亿，每家农户是 7 亩地，这是全国的平均数。但做学问思考时一定要注意所谓的平均数不代表大多数。因为全国有 14 个省人均耕地已经不到一亩，户均不到 3.5 亩了，还有 660 个县不到 5 分地，也就是说户均不到 1.5 亩了（3—5 口人）。最后为了给中央政治常委讲真话的报告，特地到农业户进行调研，结论是：农民每年种植水稻、玉米和大豆，水稻、玉米和小麦这三大粮的收入为多少？扣除各种农业生产资料的价格因素以外，是 185 块 2 毛钱一亩地，一亩地 185 块 2 毛钱乘以 7 亩地乘以



夏秋两季，不到 2600 块钱，这是面朝黄土背朝天的相乡亲们一年的收获，这样的农业怎么能让农民安心，怎么可能不选择撂荒？年轻人怎么可能不到外面打工？当然年轻人到外面打工还有另外一个很复杂的背景，什么背景？就是家庭联产承包责任制的原则规定，叫大稳定小调整，一定是 30 年不变，这意味着土地承包以后，如果我们上了大学，参军了，还有老人去世了，这些土地是不调整的。很多地方多一事不如少一事，但又出现另外一个问题，如果年轻人娶了妻子，生了孩子，有没有土地都要到姥姥家吃饭，开始可以，但日积月累可能吗？所以中国有个普遍的外嫁问题，这就为什么有 2.5 亿的农村 80 后、90 后进城打工。80 后、90 后的农民工指的就是这一拨人，因为农村没有土地，到城市里寻找梦想，可城市里也不是梦可以寄托的地方，这 2.5 亿人是社会不安的巨大因素，他们像潮水一样在城市之间流荡着，一旦触及到不安的社会情绪，一旦把他们激化，就会产生巨大的社会动荡，因为这一部分人就是传统社会说的流民。如果每年 7 千万的大学生不能很好的就业，这些有一定的知识，受过教育的年轻知识分子与这支动荡的大军结合在一起，会是一个什么样的状况？所以必须处理好城市化进程中的农民问题，这个问题必须面对 2.5 亿 80 后、90 农民工。

小城镇建设是未来中国政府的最重大战略

农民用刀耕火种的原始耕作方式，维持着庄稼就可以了，而不再去争取农业生产产量的提高，因为他们知道你说的都是假话，每年到收获的季节会发现农民对着镜头说有多少多少收入，但这只是个案，这个个案不能代表全民情况。从总体上看是总体弱化，个别改善，个别的有收入，因为农民把土地撂荒了，他们把这些土地收起来，进行集体耕作，然后给租给他们土地的农民一点现金，所以取得了种粮食的一些收入。这种事例从另外一个层面证明中国农业发展一定要规模化经营、标准化生产才能有效解决粮食安全问题、食品安全问题。

我在调研时基层干部告诉了我关于农村土地撂荒情况。农民选择了对土地撂荒，来到了城里。到城里以后，用自己的汗水、泪水甚至生命建设的城市，但城市却不接纳他们，留给我们的只是一个背影。任何一个有良知的人都必须想到 2.5 亿的青壮年、农民工，他们的未来究竟应该放在什么地方，哪里可以承载他们的梦想、他们的希望，特别是他们的身后还有 8700 万的留守老人、留守儿童和留守妇女。

国家如果总是一条腿长一条腿短的发展是不均衡的。巨人注定要倒下，小康之路注定是不能实现的，正因为如此，这些年来我一直反复呼吁寄托中国农民未来梦想的地方到底在哪



里。我得出一个结论，包括在奥运会之前我给中央写了十万字的报告，我认为中国的小城镇是未来可以寄托中国繁荣发展的最重要的寄托地，是整个亿万农民的生活家园，是城市之尾，农村之首，我提出小城镇建设是未来中国政府的最重大的战略训练，应该上升为国家战略。而且以县城和中心镇为首的城乡统筹发展，是继农村家庭联产承包责任制，城市的市场经济改革之后的又一次伟大的制度创新。这些年来我一直苦苦呼吁，但也很高兴这些想法已经得到了中央层面的积极响应。我在不同的场合里有反映，实地考察了 100 个小城镇建设地点。长三角、珠三角为什么那么发达，其实有两个重要的情况：一是小镇建设发展得好，人人在本镇就可以就业，有一份好工作，好心情，好收入；同时民营经济在发展。所以是树根跟草根的关系，小城镇建设像树根一样发展在长三角、珠三角土地上，而且可以看看，中国现有经济发展好的地方就是小城镇发展得好的地方，民营经济发展快的地方。所以小城镇是树根，民营经济是草根，在现有经济的范围内，刚才我们说了，30%的国土面积都是现有经济范围，74%人口都在现有经济，现有经济没有那么多的可以控制国计民生的重大的产业和行业，所以完全可以放开发展民营经济。现有经济本身就是富民经济，所以把小城镇建设放在重中之重的位置。这些年来我实地考察了 100 多个小城镇点，国务院研究室的 617 号的决策参考，光明日报 58 期的纪要，新华社 189 期的国内动态纪要，中央党校 443 期的思想理论内参等都在向主要的中央领导报告我对这个问题的建议，特别是在奥运会召开之前的 10 万字建议，我认为奥运会国家战略，就是小城镇，小城镇是中国可持续增长的发动机。

需要让工商资本大规模的进入农村

事实上，在 60 多年治国理政历史中，中央政府太习惯把政策和资金资源放在直辖市。北京搞了奥运会，上海搞世博会，各级地方政府把政治资源放在省会城市和地级市，之所以会出现 655 个城市 400 个缺水、200 个严重缺水的局面，就是由此造成的。因为从中央到省一级、地方政府的领导人更多把这种关爱放在了地级以上城市，而忽视了县城和小城镇建设，但历史整个发展轨迹恰恰是相反的，所有小城镇是所有城市的母体，就像生育我们的母亲一样，每个城市的发展都是从小城镇起步的，包括北京、上海这样的城市，但当我们离开了母体以后，长成大人时，忘记了母亲给我们的恩德。承载中国未来梦想和希望的一定是小城镇建设，而不是大城市。大城市已经到了垂死的地步，北京这样的城市每到上下班高峰期就出现瘫痪，在未来两到三年之内所有地级城市特别是省会城市和副省级城市都会出现瘫痪状况。因为整个城市的发展思路就是摊大饼，整个城市所有的公路无非就是一个巨大的停车场。相反星罗棋布的小城镇可以承载未来中国农民的希望，为什么？按照各



国现代化发展的一般规律来看，发达国家的标准之一是农业人口占总人口的比例 10%以下，而我们是 70%以上，各国的农业就业占整个社会就业的 5%以下，而我国农业就业占了 50%以上。这就是中国的国情，无视中国国情，照办西方城市化理论在中国是行不通的，这种城市化的理论其实在现实里已经碰壁了。因为只要地不要人的城市化，将来是造成巨大社会动荡的根源，必将使农民更加贫穷，农业更加困难，农村更加有危险。直到现在，一些有话语权的人还在说不要让工商资本大规模的进入农村、农业，因为这样会剥夺农民，但如果农民兄弟们始终在刀耕火种的原始状态下耕种，中国农业什么时候能走出困境？而所有进入农村的工商资本大多数是民营企业，因为国有垄断企业有大量的垄断资源，不希望到农村去开疆拓土。这些被挤压丧失空间的民营企业到了农村以后，希望与农民建成利益共同体，建成以后，又收到了诸多的指责。因为农民这些年来两手空空，通过银行储蓄的方式、通过土地收入的方式，手里没有钱，农民手里没有钱，国家就没有希望，农民的口袋膨不起来，扩大内需就是一句空话。

没有一种 GDP 值得用 3 亿多人的命运去交换

我希望今天这样的交流能够积极地告诉大家中国农民贫穷根源就在于农民没有自己稳定的财产性收入。因为这个前提存在，靠补贴、免税这些措施只能是头痛医头，脚痛医脚，树根不动，树梢白摇。中国的农业之所以这么困难是因为长期以来我们根本不重视农业。我们认为工业发城市的财，劣势始终是农业，认为农业仅仅是提供所需要的粮食。其实现代农业本身有 6 种功能，除了食物广大功能以外，还可以作为工业的原料、促进劳动就业、生态保障、文化传承和旅游观光的，但我们仅仅强调的是涉及保障的一项功能，更多看重的是粮，正因为看重粮食，所以全世界没有任何一个国家、政府把转基因的食品种子作为国家战略加以推动。这是一个很危险的事，对于转基因食品到底有没有危害，对我们这一代人包括下一代人有没有危害，全世界各国非常谨慎，只有我们国家政府为了推动粮食产量不遗余力的推动转基因食品，现在有 60%的猪肉都有瘦肉精成分在里面。在处理所有重大问题时是屁股决定脑袋，因为我们住在城市，农产品一涨价城里就叫，一叫，那城市里聚集的党政官员为了安宁赶紧要打压农产品价格的增长，这不符合市场经济规则的。农产品本身也是一种投资商品，因此农业的困难在于农业政策上在长期是处于劣势的。说起来重要，做起来次要，造成一连串的农业基础设施的薄弱。去年干旱，今年要搞水利建设，关于水利建设提出了 10%的卖地收入可以用来治水，不懂行的人会认为这句话很好，其实这句话本身是错误的。请问那 800 个产粮大县，由于耕地都是保护用地不能卖地，这些要



搞水利建设怎么办？没有卖地收入哪来的 10%的水利建设？对这些文件的分析要认真思考，所以农业的困难不是偶然的。

孤立的、分散的，一家一户的从原始社会就有的耕作方式怎么适应加入世界贸易组织之后的大风大浪呢？人家整个国家是战略的同盟关系，农民是同盟关系，各种各样的行业协会来面对，可我们是一家一户的农民去面对，这怎么不会打败仗？在大豆、花生问题上失败了，在食用油的问题上，一个国家的食用油的 75%是被外国人所掌控的，所以中央主要领导说我们能不能控制到 50%的食用油保障自给率，但原料已经被人控制了，转基因大豆完全是国外进口的，现在的玉米也是进口等等。一方面本国为了增加产量靠转基因的种子，另一方面从国外大量进口转基因的粮食，农业的位置在哪里？所以 2007 年我就呼吁要成立国家现代农业的司法局，把现代农业的 6 个功能放进去，没有人理会，4 年以后才接受。从政策的建言者最终到政策的实施，就有这么一个巨大的过程，这 4 年耽误了多少事？忧心如焚。如果农民贫穷恶化，农业困难进一步恶化，农村的危险就会进一步加大。我们必须面对刚才所提到的 80 后、90 后的农民工问题，也就是流民问题，也必须面对他们身后 8700 万的留守老人、留守妇女、留守儿童问题。没有一种增长，没有一种政绩，没有一种 GDP 值得用 3 亿多人的命运去交换和支付，这是每一个执政者所必须考虑到的问题。

小城镇：解决三农问题的重要落脚点

解决三农问题的重要的落脚点、空间在哪里？我认为就是小城镇建设，中国不需要那么多的大城市，从 1945 年第二次世界大战德国法西斯轰炸伦敦以后，各国已经开始采取了逆城市化的发展思路，他们认为城市发展太大不好，国际社会已经给我们这个经验，难道我们不能站在巨人的肩膀上做得更好一些吗？这是我们面临的问题，国内外的经验、中国的建设过程告诉我们，我们要把 70%的农民从农村转移出来，转移 30%的话我们就有 5 亿的农民，我们要转移 50%的劳动力，转移 20%的话就有 2 亿多的农村劳动力，这些人往何处去？往大城市去吗？不现实。城市到目前为止，655 个城市没有一个真正的不是为了农民的土地而为农民放宽城市户籍的。如果像重庆、成都这样放宽，也仅仅是为了要农民脚上的土地，而采取很多极端措施，即必须是他的父母转到城市户口以后才能办理入学手续。就是为了农民的土地，将农民被城市化，面对这样一种基本的情况，必须有一种责任感。所以今天腾讯评论请我来做这样一个阐述，跟大家共同分享我很高兴，所以有了今天这么一个机会，由于时间关系，就讲到这里，大家有什么问题可以共同交流，谢谢大家！（掌声）

未来农业的希望：规模化耕作



主持人：非常感谢彭老师的精彩演讲，他认为解决中国三农问题的思路是小城镇化。接下来是互动交流阶段。

网友 1：老师您好！首先我很感动你对农民的感情，接下来我想说的可能会为您的研究提供一些素材。我所观察的黑龙江农场农垦系统，即我所见到的农场里的人生活得比较富裕，肯吃苦一点的人一年收入将近几十万、百万，我对这个体系不是很了解，只是说一下我所观察到的现象，给你的研究提供一些素材，这个能不能在全国推广？

彭真怀：非常好，这位同学提的问题恰恰证明了农业本身必须有一个规模化的经营方式。黑龙江农场农垦系统，过去靠知识青年参加北大荒的垦荒，形成了大规模的经营方式，机械化耕作、播种、施肥等，这是现代农业的雏形。中国农业当中最能证明农业价值的包括黑龙江农垦系统、新疆建设兵团这样的大规模农场化耕作方式，这是中国未来农业的希望。

同学们可能会问，如果这样，农民去做什么，农业是否因此破产？这是另外一个层面的意思，黑龙江大规模的农场耕作有几句话可以概括：用现代的物质条件来装备农业，用现代的科学技术改造农业，用现代的产业提升农业，用现代的经营形式推进农业，用现代的发展理念引领农业，用培育新型农民来发展农业。农民不再是传统意义上的农民，是农业产业工人，这应该是他们的基本经验。

现在的情况在哪里？大家肯定会担心，这样大的工商资本进入农村，农民肯定失业了。其实不存在这样的问题，我去过很多地方，工商资本进入以后实际上是解决失业农民问题，否则这块土地就不能属于他所有，他必须把农民带动起来共同致富。一般的土地承包期 30 年，这些工商资本去农村以后，也是发展 30 年，在现有制度框架下，农民至少可以获得如下收入：一是租金的收入，每亩地是 500 块钱，浙江一带是 500 斤稻谷价格的收入，如果农民手里还有土地的话，有 7 亩地，就 3500 块，至少比他一年到头种下来以后不到 2600 块钱要强。二是在签订租赁协议中，企业有一个重要的协议，即必须要解决 18 岁到 55 岁这个年龄段人的就业问题，我指的是在现有制度框架下农民有这样的收入，而且这个收入还可以水涨船高。比如租金是每三年调整一次，工资也是逐步上升，当然一般是 1000—1500 块钱之间，我指的是在现有框架制度下。理想状态是什么状态？放开心胸和格局去想，如果土地归农民所有，农民有土地处置权是更美好的格局，这件事做不到，但可以设想，农民是土地主人时，农民可以用自己的土地跟企业家共同入股，至少占 30%的股份，企业家有现金投入占 70%的股份或者 60%的股份，这样农民是经营企业的股民，同时分享土地产生的红利，同时还拿到了工资收入，另外还是农场的产业工人，在这种情况下，形成

三五十家居住的情况，每户宅基地是 6 分地到 1 亩 2 分地，宅基地如果平均起来，农民工可以上楼了。农村脏乱差是因为没有规划，如果让农民居住起来，集中居住，大规模的耕种就成为可能，大规模的机械化投入就有可能。农民集中居住有道路、教育，学校合并在一起教育资源就很丰富，我们现在说教育资源不足，实际上是教育资源被严重浪费。卫生所因为不能搞赤脚医生的服务站，有中心镇的医疗服务中心，有文化、体育，同样太阳能、热水器的公共设施集中居住就有了可能，包括电影院、文化设施等等。农民可以不出这个地方成为现代的农民，这个美妙的画面是理想中的画面，但这是我们面前的情景，农民集中居住了，农民兄弟们可以洗上热水澡了，可以用到沼气了，除了到土地上做产业工人以外，人口集中居住以后，有了相关产业以及服务业的配套，例如餐饮业、服务业、理头发、修鞋子、商店等等，一个小城镇，一个农村社区就可以形成。教育资源、卫生资源得到了整合，病了不需出村，并且有最好的师资力量教育孩子，对这些师资资源进行重新整合，那么其它的文化服务设施也就跟上了。同时农民又是这块经营土地的股东、主人，并且是这块土地上的产业工人，或者是经营别人的产业，这样产业与农村小城镇建设相互促进，相互提升，小城镇是美好的奇迹。之所以有为大城市辩论的人说小城镇建设是浪费资源，是因为他们没有到城镇呆过，没有住过农民兄弟们所住的地方，没有真正跟他们在一起同吃同住，在一起共同交谈，他们脸上洋溢的笑容是对一个学术研究成果最好的肯定。谢谢！

农民进城门槛要低，要开放户籍制度

网友 2：您好彭老师！首先作为一个农民的儿子非常感谢您能为家乡父老仗义执言。我提两个问题：一是已经被城市化的农民的命运或者危机。从三个现象看这个危机的存在，看道路交通问题指责驾驶员素质低下时有人说过这样一句话，“西方国家由自行车到汽车用了 100 年，我们由自行车到汽车只用了 3 年，因此开汽车的人脑子里还是在骑自行车。”这个问题也反映到已经被城市化的农民，作为城里人了，可是意识形态并没有改变过，这是第一种现现象。第二种现象是房子被拆，农民要钱。第三种现象是暴富危机，像大兴灭门惨案，爆富的心态导致心理失衡。这三种现象我认为是被城市化的农民命运，因为骨子里还是农民，并没有适应城市的生活，还存在这么一种危机，这种危机从专业角度来看是不遵守法的危机，可能也是潜在的犯罪危机。

第二个问题，若小城镇化以后，以前大杂院搬进楼房，人与人之间的相互交流少了、越来越陌生了，社会传统文化背景最终导致意识上的改变，可能会导致社会分工的问题。



彭真怀：谢谢，刚才说到的农民被城市化以后出现这些情况，单纯要地不要人的农民城市化进程是非常危险的。地方政府说城市化，但中央政府早就从 2002 年开始城镇化证明中央至少在决策层面意识到小城镇是个大问题，所以大家注意这个问题。

北京亦庄现象、望京现象，开着宝马车到地铁口拉客人反映了农民一夜暴富状况。在城市化过程中，为了国家形象的需要，剥夺农民的土地仅仅给予补偿是不够的，因为你以为是可以一补了之的，但这并没有把农民带入城市化的思维当中。进入楼房人与人之间隔膜了，为什么？高昂的社区和一些所谓的白领不愿意在这样的回迁房里居住。因为脏乱差的现象非常严重，形成了新的城市贫民窟。正因为如此，一刀切的粗暴的使农民上楼，基本上是用宅基地置换一套或者多套住房，农民可以出租房养尊处优的过生活了。第二是承包地换一套就业保障，中国的问题是农民没有真正进城，没有产业支撑的进城，没有解决农民未来的问题，这就培养了寄生阶层。这些没有受过现代文明理念熏陶教育的人，成了腐朽的、堕落的寄生阶层，这种情况是客观存在的，这证明地方政府简单粗暴的城镇化或者城市化进程当中，没有真正考虑农民未来的问题，只是考虑这一代农民安定下来、稳定下来。

真正的城镇化是一个什么概念？要解决三个问题：一是农民进得起的问题，二是自愿的过程，三是农民手里必须有钱，有资金可以进城，那农民凭什么进程？现在的农民普遍没有财产性收入，宅基地上盖的房子不是他的，补偿不是确认他的产权问题。如果是真正产权问题就不会出现流血事件，所以没有钱，就靠政府简单的衣食补偿了之，即使拿到这笔钱了，如果没有很好的规划，5—10 年就会被挥霍掉。因为他们没有很好的理念，是懵懵懂懂的进入城市化的大牢当中，而且没有人考虑他们的未来，他们的下一代，10 年以后、20 年以后他们的后人怎么办？社会保障各种各样的诱惑在哪里，这些东西能不能进城没人知道。这样的例子比比皆是。农民自己建一个房子，农民把自己的宅基地腾出来，这里面会牵涉到土地所有权的问题，只有城市土地才是国有土地，但各个地方政府执行时就故意混淆了一个字，把“城市”改成“城镇”。中央提城镇化时，地方政府提城市化，国家的法律规定是“城市土地”但改成了“城镇土地”。《土地法》讲，城市土地是国有土地，意味着城镇的土地是集体土地，所以各地小城镇做得好的话，在现有的制度框架下都是实行宅基地在另外一个地方平移，没有改变土地所有权的性质，还是集体土地，被置换的土地还是集体土地。比如说我在贵州余庆县，这个地方住得非常好，我没想到在山那边还有这么美好的地方，这让我非常感动，9 个小城镇建设，那么宁静，当地老百姓生活很温馨，8 年来没有发生过重大刑事犯罪案件，人们之间和谐相处。城市化是从容的，不是被强制



的，不是围绕开发商的利益，围绕政府的形象工程去做的。这是我要跟大家讲的问题，农民心甘情愿进入城镇化，在不断的引导下，当然这个引导可能是两年、三年。

第二，农民要留得住的问题，你讲的问题是留不住，这在本质上他们还是农民，说这个话本身不是蔑视我的父老兄弟们，但是相当一部分人因为长期制度性的因素引领他们进入现代文明的生活，面对张狂的城市发展不知所措，唯一的可能是继续沦落为城市的平民，被城市化，如果户口还没有解决，这个问题就更复杂，在户籍上没有改变，当然户籍制度本身是很荒诞的事。所有人应该持有的是中华人民共和国居民身份证，不是农民身份证或者市民身份证，在这个国土上我们需要居民身份证就可以了还是在这个国土上人为制造出一种城乡治理结构，以致农民必须享受低人一等的生活？国家不是命运共同体，在整个体制中是排斥你的，如果户籍没有改变问题就更加严重，农民留得住的问题，怎样留住，过去是靠土地保障自己的未来，保障自己的生活，必须完成从土地保障到就业保障和社会保障的过渡，这样农民留得住，真正成为城镇化的人。做得好的地方基本上是这样，按照老师所设计的美好图景，如果是这样的图景，我说了三句话：三农三全三化，即农民农业生产企业化，农民生活现代化，农村生态自然化。贵州遵义余庆县，浙江湖州市的安吉县等，我认为这些地方做得很好，当然这样的地方很多。

农民进城门槛要低，要开放户籍制度，当然这种开放不需要取消农村户口，这是一；二是进得起，三是留得住。如果处理好进得去，进得起和留得住这三个问题，你所担心的进程农民生活出现了一些很危险的状况或者很混乱的状况就很容易解决，也就是说城镇建设的过程应该是自然的问题，而不是行政权力强制问题，解决弟兄哪里来人往哪里去的问题，更多的各级政府围绕所谓的弟兄哪里来的问题是武断解决，粗暴解决了人往哪里去的问题，这个过程就出现了冲突，文明的冲突、文化的冲突，一些后果包括灭门惨案这些事也就不足为奇了。谢谢。

土地私有化在中国有没有可行性？

网友 3：非常感谢彭老师今天精彩演讲，我不是农村人，但我觉得你有这般情怀，关心农村人的情怀是普世情怀，很感谢。我提两个问题：第一，土地私有化在中国有没有可行性？第二，您说的农民工在城镇里也需要变成工人，有工资收入，私营企业、民营企业是非常好的解决渠道，但现在是国进民退，民营企业怎么样迎合这个政策，有什么方法做好做大？



彭真怀：谢谢，关于土地私有化有没有可行性的问题，我们在想，现在无非是围绕政治上的坚守，甚至是政治理念的坚守，不做这样一个变革。胡锦涛总书记在 2009 年 12 月 30 日关于纪念十一届三中全会 30 周年的大会上明确指出，对的就坚持，不对的赶快改，新问题出来抓紧研究解决。我认为农村土地所有权这个问题就属于不对的，抓紧改这么一个问题，不要认为这个东西是天经地义的，很多学者没有深入研究，就认为土地私有动不得，我认为这是不对的，这不是学术研究的态度，而是武断的下结论。事实上这样一个制度刚才我们从历史的脉络当中说明了，党在根据地、延安时期、建国初期都应该是土地私有制，只是 1956 年以后的宪法规定土地公有制，75 年宪法、78 年宪法、82 年宪法，几部宪法当中都做了这样一个规定，要进一步强化这个制度。

从实际当中来看，当实行土地集体所有制时，所谓的三年自然灾害饿死人给了我们很多警醒，土地所有权还是交给农民是最好的，农民有积极性，包括后来解放战争时期，农民用实际行动来抗争，我们在执行时实际上是让步了，1978 年的家庭承包责任制实际上是让步了，走了半步，是所有权和使用权的关系，农民只有使用权没有所有权。后来发现这个问题也不行，所以 2009 年的十七届三中全会规定，土地承包管理“长期不变”到“长久不变”，永远给农民了，但不好意思说这个土地归农民所有。今年研究的一个政策《土地承包的政策含义》，所有一步一步的过程表明，我们在逐步往后退，但没有政治勇气和智慧去说土地私有化，我们有一种本能恐慌，所有的改革措施上，做一件事让人很不安，做什么事？当我们发现一个炸药包快要引爆时，不是把导火索拔掉，而是延长导火线延长爆炸的时间，最核心的是一辆列车没有刹车装置，大家都在恐慌，这是在治国思维上所不敢采取的行动，土地承包管理我们这一代人如果不去呼吁，后代人肯定会去做，因为这不符合理论逻辑，也不符合实际。

很多人最大的担心是什么？包括中央领导或者通过学者的意见反映出来，认为土地承包私有化以后一定会发生土地自由买卖，并且一定会被大的工商企业主兼并了，他们一定会破产、很贫穷，大家是否都这么想？其实这个理论是错误的，因为全世界所有国家对耕地实行严格保护。首先必须保护耕地的完整，这毫无疑问，是置于土地法、宪法的头条，在根本的位置上进行保护，在土地问题上，作为最严格的措施要保护耕地，规范保护耕地，这是要求的。第二必须在原则上规定优先保护农民的利益，任何兼并农民土地的行为必须受到制止和法律的制裁，如果有了这两条下面就是技术性的措施，就不会产生农民贫穷问题。



如果农民卖地是在什么情况下卖地？会说是想喝酒会去卖地吗？他们把土地视为命根子，生活的寄托，那会是在什么情况下卖地？第一，家里出现了灾难，孩子上不起大学，当然这个教育产业化的计划是错误的，没有任何一个负责任的中央政府、地方政府，特别是中央政府赚自己的儿女们、民族儿女们上学的钱实现强国的、富国的，没有任何一个政府是这样干的，现实的情况是农村的父老乡亲为了孩子上大学倾尽所有；第二种是家庭有一个成员发生了不幸，需要治疗，没有钱怎么办？就卖地。这是最普遍的现象，面对这种情况怎么办？土地确权以后，土地是你的，必须对你的土地关心，从我的手里变更到你的手里，土地管理部门就应该要这种责任，要确权，因为你是主管部门，并且经过你手变更，在这种情况下，作为土地主管部门应该马上启动救助机制，直到我的家出现了问题，出现什么问题解决什么问题。但耕地不能买卖，社会救助机制就应该应急启动，土地管理部门、政府部门就应该通知社会保障部门启动应急救援，救助家庭，是什么问题解决什么问题，但土地不能买卖，这是第一条。

第二，面对工商之本进入农民土地时，因为要优先保护耕地，当然现有的执法过程不尽如人意，但耕地是优先保护的，在这种情况下，工商资本如果围绕商业开发的目的，真的要这块土地时，必须和农民对等谈判，农民满意为止，保护弱小，保护个体的利益对等谈判，农民不能上楼了之，农民必须在这个商业项目上持有 30%的股份，农民是永久利益的所有者，这样就体现出农民世世代代土地的尊重和回报。这样一来经过对等谈判，当然要经过政府确认，政府在这方面不是无所作为的，给农民股份，就会使很多开发商业项目斟酌这块地的价值，既不是所谓的全民所有（现有制度环境中的语境说法），也不是集体所有，而是共同享有，也就是说领导人所讲的参与式发展、共享式发增长，这就是未来的模式，对于商业的项目必须是这样，不仅是股份的问题，同时要解决农民在这个项目中的就业问题，必须解决，这样一来对商人、企业家提出一些挑战，这些问题解决好了，农民共同的利益关系就会形成，这是第三种情况。

还有就是农民的土地。我们始终感到忧虑、恐慌，土地私有化以后不得了。另外就是公益性，国家的需要、军事的需要，这种情况怎么办？这在建国之前根据地时期都有明确规定，实行补偿制，设想一家一户的农民有七亩地，对工业征地首先采取的是置换用地，什么是置换用地？在同样开发地方增加一倍，原则 7 亩地给他 14 亩地，而且这个土地没用就可以奖励，平时土地 2 万，可以增加到 4 万，这意味着农民损失了七亩地可以获得 14 亩地的财产所有权，同时获得每一亩地开垦荒地的目前 2 万土地费用，归农民家庭所有，地方政府不来参与。



另外一种，如果没有这样的耕地怎么办？就按照市场的价格给农民补偿，采取这样的措施，因为任何公益性项目本身需要服务人员，实际上解决了农民的长期社会保障问题。在公益项目当中是用补偿的方式，置换土地的方式。在根据地时期、延安时期、建国初期的法律都是这么规定的，但可惜我们把这些东西抛弃了、倒掉了。如果是这样的话，这样一个法律环境就可以形成，大可不必担心土地私有化的洪水猛兽动摇我们的基础。

共同致富不是要去卖土地

网友 4：我只有一个问题，您刚才说耕地不能买卖，而粮食价格不能提高，那么农民要所有权有什么用呢？对他的生活水平是不是没有什么改变？

彭真怀：这个问题担心得也很好。农民土地不能买卖就不能改变自己的生活状态，这种情况在我的调研中。汶川地震、玉树地震，通过灾难性的方式已经给了我们很多教训，这些地方赈灾以后，建设的房屋是什么样的？首先是道路铺得很好，设施很好，政府一般做成三层小楼，现在产权没有改变，产权改变的情况下会更加良好。一层是农户经营的地方，做点小买卖、小生意。二层居住，三层可能是很好的宾馆，搞农家乐的设施。可能有同学会问，这样的状况有没有游客到这里来，这样的方式实际上启发我们思考更深层次的问题。如果土地产权是农民的、宅基地是农民的、承包地是农民的，农民建这样的小楼有产权会是什么样的情景呢？还需要中央政府指令各个省建廉租房吗？当然基础设施是必要的，有互联网、交通设施改善了，有很好的技术设施可以洗上热水澡，有很好的环境了，那么这些小城镇可能是你们最好的选择。

我们国家出台了这样的措施，城里人不能到农村买房子，买房子是违法的，另外乡镇建设的房子是小产权房，这是哪家的道理？为什么农民手里的土地被政府征过来以后，摇身一变就成产权房了？这合理吗？行得通吗？这是只许州官放火，不许百姓点灯。农民建的房子就是不合法的，小产区权房就不能进入市场，产权谁说了算？是地方政府说了算，因为不经过地方政府、州官批准就不能转农业用地，说起来这就是对农民权利公然的掠夺，这个问题上实际上不需要中央政府用开水煮青蛙的方式，只要把土地产权放开，农民自己会选择一种共同致富的方式，共同致富不是要去卖土地。

民营资本面对着强大的国进民退局面怎么办？民营企业须大胆做出新的战略判断，一定要抢占农民、农村的市场，与农民兄弟做朋友。现在民营企业在三年前抢先一步渗入到农村去了，事实上证明他们高瞻远瞩。未来的空气、有机食品是值钱的，是要花高价去买的。石油、天然气、铁路等重要垄断行业你竞争不过，但人总要吃饭，所以可以进行大量的现



代农业耕作。同时，农民产权有了以后，把土地置换、产权项目、工商资本联结在一起更为便利，此外，要严格规范耕地用途，比如说农业用地必须以农业为目的，这个国家太需要粮食了，太需要安全食品了，这样一来，不要中央掏一分钱，每年选择 200 个小城镇进行试点，每个小城镇给 2 亿、3 亿的资金进行推动，全国总共是 19234 小城镇，每个县选择一个县城和 3 个中心镇，这样一来中央的政策意图很快就会显现，而且城市房地产价格高的就卖给高端人群，大学生可以到农村去，到山清水秀的地方，提升自己的生活品质，在国外高端人群都居住在山清水秀的地方。那位网友告诉我他现在不是农民，我们现在不是农民，包括我现在，我通过自己上学改变了自己的命运，成为今天在这里跟你们交流的学者，但我们的父母呢？我们的父母还是农民，从本质上来讲，任何一个人，城市化进程中的先到者没有任何理由去蔑视我们的后来者，谢谢！（掌声）

主持人：谢谢彭老师的精彩演讲，我用一分钟做一个总结。邀请彭老师有大半年了，为什么想讲这样一个话题，也是我们一直在思考的。中国社会在 2006 年免除农业税之后，整个中国社会结构悄然完成了重大转型，真正走进工商社会，不再依靠农业的税收来支持这个社会。在悄然转型背后其实是每个农民命运的转变，传统的农民必将消失，而且农业一定要进入产业化现代化进程，才可能在未来的社会和时代中解决粮食安全问题或种种问题。彭老师的观点非常清楚，三农问题的解决并不是农村问题，而是整个国家的未来。彭老师给的策略非常清晰，给农民清晰的财产权，让农民在现代化建设中共享利益，共享成果，作为一个先到者，希望能够做得更多。谢谢彭老师！

来源： 腾讯评论—燕山大讲堂

【原文链接】 【回到目录】



┣状┫

杨正莲：资本下乡：机遇与困境



杨正莲：《中国新闻周刊》记者。

“

由于权属不清导致土地资本化市场没有真正形成，土地价格往往无法得到真正体现，再加上政府征地等单方面定价传统的存在，而农民一方又缺乏农会等这样可以进行市场谈判的组织，土地流转价格低的现象难以避免。

”

2013 年 1 月底，当中央一号文件公布之时，人们发现，资本下乡和家庭农场一道，成为文件的主题词。

在中部重镇武汉，资本下乡在一年前即已成为武汉市主要领导重点关注的对象。2012 年初召开的武汉市农村工作会议上，中共武汉市委书记阮成发和市长唐良智曾表示：在不得损害农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权的前提下，研究社会资本进入农业、推进土地流转的相关政策措施，防止以投资为名圈占土地，侵占农民的长远利益。

截至 2012 年底，武汉市农村土地流转面积达到 155.58 万亩，占总面积 50.7%，其中农业项目流转土地面积 72.29 万亩，意向投资达 71.53 亿元，这个数据还不包含未到农村综合产权交易所鉴证的项目。根据武汉市农村经济经营管理局调查显示，在上述以投资农业项目为目的的土地流转中，社会资本流转土地面积 46.68 万亩，占比已经超过六成。

武汉市农村经济经营管理局将社会资本界定为，主要是指工商企业、非农业个体经济和民间投资机构等经济主体投资农业的资金。社会资本占大头，这对农村农业发展，到底意味着什么？



规模经营新变革

外出务工 22 年之后，宋春生决定留在家乡养虾。2011 年，当他做出这个决定时，武汉市正打算培育一批职业农场主，引导像宋春生这样既懂农业技术又懂经营管理的农村青壮年劳动力从事农业经营，以此应对资本下乡带给三农问题的新变数。

2013 年 3 月 2 日，周六，宋春生并没有休息。作为新洲区三店街七里村村委委员，他正忙着挨家挨户做工作，动员村民进行一项大规模的土地流转。因为这里将被打造成武汉市的蔬菜供应基地，浙江省一家公司需要租用 106 国道沿线属于七里村的 1500 亩田地，专门用来种植蔬菜。

这天上午，宋春生紧锣密鼓地跑完两个村民小组，虽然有些年龄较大的村民不太愿意把土地流转出去，但是宋春生认为这对村里是个好事：“可以把农村的劳力闲置出来专心打工，还有租金收入，以及就近上班的机会。”

除了上述宋春生现在所能够想到的，资本下乡能够带给村民的就业机会以及收入增加这类好处，资本下乡首先意味着农业投资不足的困境将大大改善。不止是宋春生对于社会资本持欢迎态度，江夏区安山街茅岭村村支书雷世焱也在接受《中国新闻周刊》采访时表示：“未来的发展趋势肯定是土地流转，农业生产还是要规模化。”

在雷世焱看来，农村的发展难就难在资金，尽管国家财政每年投入水利等基础设施建设的资金到村里也有几十万元，但这并不能从根本上解决问题，而社会资本、工商资本等外来资本将有助于改变农业资金投入不足的局面，农业基础设施建设压力也将因此而大大减少。

对于村民而言，工商企业投资农业还意味着全新的生产经营理念。工商资本将工业理念嫁接到传统农业中，实行公司化运作、标准化生产、企业化管理、产业化经营，将农业的生产、加工、销售各环节实现有机连结，使农业生产能按照市场需求组织有计划地生产。

与家庭联产承包责任制一家一户为主要生产主体的农业生产组织方式不同，武汉市农村经济经营管理局调查显示，工商业等社会资本投资农业生产经营的主要组织形式是“公司+农户”“园区+公司+农户”“市场+基地+农户”。

“公司可以把土地集并起来统一规划，然后再反租倒包给农户，提供统一的技术标准和种苗等进行标准化生产，然后由公司回收再统一销售。”武汉市农村经济经营管理局土地科科长王文才告诉《中国新闻周刊》，这样公司跟市场直接对接，甚至可以按需生产，不仅



减少了农业生产的中间环节，降低经营成本，还有助于提高农产品质量和市场竞争力，甚至发展有特色的种养殖小区。

对于武汉这个正在谋求中部崛起的大都市而言，社会资本下乡更意味着现代农业发展的新契机。目前，休闲观光农业、都市农业、科研农业、环保农业已经在武汉市不断出现，使现代农业不仅仅局限于简单的第一产业，更包含了二三产业新的综合内涵。2012 年，武汉市乡村休闲游游客接待量达到 1500 万人次，实现综合收入 27 亿元，同比分别增长 15.4% 和 19.5%，农耕年华等 7 个景区被评为 4A 级景区，黄陂区被评为全国乡村休闲游示范区。

武汉市农村经济经营管理局的统计显示，2012 年全市新增土地流转面积 15.99 万亩，土地流转后，农民从传统农业生产转到其他产业，年收益可比流转前种植传统农作物增加数倍，为农民走上小康之路创造了条件。在 2 月 17 日召开的武汉市农业工作会议上，武汉市明确今年将大力引导社会资本投入农业，撬动社会投资 40 亿元以上。

土地流转乱象

3 月 2 日上午，就在宋春生忙着说服村民参与土地流转的同时，十公里之外的程建华正在地里卖苗圃。这并不是他的主业，不过在其他作物的季节还没到来之前，苗圃不仅让大地显露生机，也让农场主程建华格外充实。

程建华今年 47 岁，在新洲区凤凰镇三岔路村经营“华宏家庭农场”，主要种植甜玉米、迷你西瓜、葡萄，同时也养鱼。早年间，程建华打过工、卖过早点，2011 年正式开始的农场生活让他有了长期规划、长期投入的打算。这一年，他从 35 户农民手中流转了 140 亩土地，投资了七八十万元做基础设施建设。

这只是农场建设的起步阶段。目前大棚只搭建了 60%，程建华还计划着要扩大规模，未来他希望能够对农产品进行深加工，然后再做一些简单的包装，最好还要打造出自己的品牌。不仅如此，程建华在签订土地流转合同时，除了争取签到现有政策法律允许的最长期限 2028 年，他还特别用心地跟人约定：“期满之后，承包、继受优先。”

程建华希望做长期投入的想法，有利于他在经营中形成稳定预期，工商资本更是希望土地流转时间越长规模越大越好。分析武汉市已经流转的土地项目可以发现，一次连片流转千亩以上的有 422 宗，面积 76.4 万亩，占已流转面积的 49.1%，其中 5 千亩以上的有 9 宗，而且大部分都是社会资本的介入。



然而，由于权属不清导致土地资本化市场没有真正形成，土地价格往往无法得到真正体现，再加上政府征地等单方面定价传统的存在，而农民一方又缺乏农会等这样可以进行市场谈判的组织，土地流转价格低的现象难以避免。

武汉市农村经济经营管理局就在调查中发现，由于武汉的城市化进程加速，一些企业看准了城郊结合部的土地升值空间，借助地方政府的招商引资政策，大量圈占农民耕地，又出现了土地流转期限过长等情况。

在 1998 年二轮承包时，农村土地承包经营权被延长到 2028 年，武汉市据此严格耕地流转管理，不能超过这个最长期限。寄望于长期承包的企业不得不在集体机动地和“四荒地”上做文章，并进而滋生出圈田占地变相剥夺农民长远利益等各种问题。

《中国新闻周刊》记者获悉，武汉市在 2010 年之前并没有对“四荒地”的流转进行严格规范，2009 年时就有企业在江夏区流芳街的城郊结合部流转土地 3000 多亩，其中含农户耕地 2000 多亩，另有 1105 亩荒地，租期长达 50 年，并且一次性买断。上述 50 年租期显然违反了现有政策，因此主管部门及时纠正了这 2000 多亩耕地的违规流转。然而，对于 1105 亩荒地，由于没有明文规定，最后不得不给企业办理了合法的 50 年签证。

据一位知情人士透露，上述城郊结合部并不适合规划农业，很快就要被征用，土地的增值收益就会全部被企业拿走而与农民无关。不仅如此，拿到 50 年租约之后，企业很快又找银行贷款做生意，这相当于企业拿银行的钱去还农民租金，白白享受这块土地未来的增值空间。

由于权属不清，也有一些公司企业单方面违反合同约定，擅自改变土地用途管制规定，使流转的土地呈现“非农化”“非粮化”等现象，有的还在土地上修筑砖混建筑物，给耕地造成永久性破坏。《中国新闻周刊》记者获悉，江夏区就曾经叫停过一个项目，该公司把集体土地流转到手之后，以发展休闲农业和度假村的名义，盖上木房子以十几万二十几万的价格对外销售。武汉市农村经济经营管理局还发现，也有一些城市社会资本下乡的目的，并不是开发农产品，而是资本运作，即寄希望通过今后的土地增值盈利。

武汉的情况并非个案。华中师范大学中国农村研究院 2010“资本下乡”问题调查结果显示：在 1516 份有效样本中，有五分之一的人认为，资本下乡破坏了村庄环境、与民争利。



产权困境

诸种迹象表明，明确农民的土地财产权，已成为农村改革的当务之急。2 月 17 日，武汉市农业工作会议召开，武汉市农业局局长付明星在讲话中指出，农村资产资源确权工作已经全面展开。

根据付明星的介绍，武汉市农村集体经济组织养殖水面使用权发放率达到 95%，农村土地承包经营权确权率达到 99.5%，集体林权确权率达到 99%，而农村集体土地所有权、宅基地使用权、农村建设用地使用权、农村房屋所有权、农村集体经济股权以及农业生产设施(渔船、大棚、冷库、农村能源等)所有权，则已完成了相关制度和工作流程设计。

武汉市农村经济经营管理局土地科科长王文才向《中国新闻周刊》证实，此前承包地确权中尚存在许多不完善的地方，比如当年由于农业税费负担过重，加上地块肥力不均等各种原因，许多经营权证上的面积要小于实际丈量面积。江夏区安山街茅岭村村支书雷世焱也在接受《中国新闻周刊》采访时表示，虽然该村经营权证上的耕地面积是 2199 亩，但实际丈量面积却是 3300 亩。

不仅如此，原来出去打工的人把地委托给别人种了，当时的历史条件下种田赔钱，许多人对于确权并不积极，因此当年确权时也有很多确给了土地的实际使用者，但是现在惠农政策越来越多就又想要回去，有的甚至已经打破了原来的地块界限等等。

“许多隐藏的矛盾都将会暴露出来。”王文才说，只能大问题小解决，特事特办，但具体面积肯定会以航拍为准。

为避免确权流于形式，茅岭村、七里村、三岔路村都对相关地权采取“生不增，死不减”。然而，在应确尽确之后，新增农村人口就无法享受相关权利。“可能要到 2028 年之后再说吧。”新洲区凤凰镇三岔路村的村民程建华认为，起码现在这十多年土地产权可以相对固化，像他这样的农场主也会有一个相对稳定的预期。

在农户承包地之外，确给集体的土地，比如“四荒地”和养殖水面，也不得不面临集体权利边界模糊的尴尬。北京大学国家发展研究院教授周其仁最近在一篇文章中指出：“在内部，农民与农民、以及农民与抽象的‘集体’之间，行为边界不明；在外部，农村集体与城里人、政府与国家(全民利益的抽象代表)的行为边界也不清”，“一旦发生转让，‘模糊的权利空间’一定引诱人们各出奇招，争夺包含其中的巨大利益。由此，‘转让’很容易打开侵权的闸门”。



在现有法律制度没有突破的情况下，资本下乡的负面影响，将更多依赖于行政管理。早在 2001 年 18 号文件《关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》中就已经指出，为稳定农业，稳定农村，中央不提倡工商企业长时间、大面积租赁和经营农户承包地。

武汉市农村经济经营管理局在一份提供给武汉市府政研室的材料中建议，对借土地流转圈田占地、图谋非农的企业和项目，要予以坚决杜绝和认真清理，以促进土地流转工作持续、健康地发展。

该局同时建议政府制定出台政策性文件，对不同的土地类别、不同的经营主体、不同的产业设置不同的流转期限，最长不得超过 20 年；对不经审批擅自改变土地用途的，要加大惩治和处罚力度，直至解除合同、收回土地，并要求参与土地流转的社会资本预先交纳年流转租金 3～5 倍的保证金作为“风险保证金”。

此外，培育家庭农场、种植大户、农业专业合作社、土地股份合作社等以新型农民为主体的企业组织形式，发展职业农民，这也被作为与社会资本投资的外生型企业竞争的重要力量。武汉市 2013 年全市农业工作会议宣布，今年将全面推广“园区(企业)+土地股份合作社+基地+农户”的经营模式，新增农村土地流转面积 9 万亩，其中以农民和农民专业合作社为主体的适度规模经营比例达到 50%以上。

台湾土改启示

1949 年到 1953 年，台湾土改通过减租、公地放领等举措，达到了耕者有其田的目标。

台湾粮食产量从 1953－1968 年，出现了历史上少见的长达 16 年之久的持续增长，年平均增长达 5.2%。

其不足和局限性在于：土地划分狭小、零碎和分散，不利于农业集约化经营和农业机械化、现代化水平的提高。

台湾当局于 1970 年代末开始进行旨在扩大农地经营规模，实行农地重划，改善农业生产环境为主要内容的第二次土地改革。

台湾原法令规定，只有自耕农能持有、买卖农地。但李登辉时代晚期，通过农发条例修正案，开放农地自由买卖，农地面貌一夕改变。有学者批评：“这就为黑金政治开了后门。”

【原文链接】 【回到目录】



宋亚平：规模经营是农业现代化的必由之路吗



宋亚平：湖北省社会科学院院长。

“

不顾中国具体国情，忽视农业领域的本质特征，特别是轻率地把数以亿计的农村人口的身家性命置之于城乡社会“二元”结构下尚属很不完善的城镇化，想当然地用现代工业经营理念谋划农业，用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代产业体系提升农业，推进传统农业向现代农业转变，这是用虚无缥渺的梦幻概念来构筑中国农业现代化的发展道路…

”

近年来，长城内外、塞北江南，农村土地流转活动持续升温。截至 2010 年底，全国土地流转面积达到 1.85 亿亩，占家庭承包耕地面积的 14.7%。形势之好，成就之大，让各级农业部门非常自豪。

农村土地流转与规模经营的“异军突起”，使得近似“山重水复疑无路”的农业生产，在窘境中突现“柳暗花明又一村”的欣喜状态。因为国家耗费了巨大人力、物力、财力所形成的一系列惠农强农政策，并没有真正成为农业增效、农民增收、农村繁荣的持久“动力”，导致中国共产党的十七届三中全会决议不得不严肃警告：“农业增效、农民增收、农村繁荣的局面没有得到顺利的形成。农业基础仍然薄弱，最需要加强；农村发展仍然滞后，最需要扶持；农民增收仍然困难，最需要加快。”



农业现代化的主流思路

针对当前“三农”工作所面临的严峻挑战，人们不禁要问：改革开放三十多年来，中央不可谓不重视，地方不可谓不努力，为什么农业增效、农民增收、农村繁荣这个“老大难”问题却长期得不到有效突破呢？

经过反复检讨，人们终于发现核心“病灶”很可能出在“小农经济”的生产方式上。家庭承包责任制虽然能调动农民的生产积极性，但人均仅为一亩多地，无论怎样精耕细作，整体经济效益都是微乎其微。甚至有人持一种近似绝望的论调：就算允许农民将自己的承包地用来种罂粟熬鸦片，也断然不可能发财致富！

因此，绝大多数领导干部和专家学者都认为：如果能够遵循“依法、自愿、有偿”的原则，通过土地使用权流转的“温柔”路径，让零散在农民手中的土地“静悄悄”地向种养大户和“龙头”企业集中并形成规模经营的话，生产资料细碎化、基础设施建设与科学技术推广难、投入成本高、产出效益低、农民增收慢等长期困扰“三农”的许多矛盾就会迎刃而解，农业现代化的美好愿景就会指日可待。

正因为这种价值取向的不断“发酵”，农村土地流转与规模经营开始高调登台，而且经常性地在主流媒体中被誉为“农业现代化”的必由之路。

然而，当问及什么是“农业现代化”时，不少干部则朦朦胧胧甚至晕晕乎乎，并不能真正把握其基本的内涵特征，表现出人云亦云的随意性与生搬硬套的非理性。

根据我的调查，多半的党政干部主要是通过这样几句非常时髦的口号来理解农业现代化的，即“用现代工业经营理念谋划农业，用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代产业体系提升农业，推进传统农业向现代农业转变”。还有一种说法：农业现代化就是“主体多元化，核心科学化，特征商品化，方向集约化，目标产业化”。为了让大家听懂，还有人将其翻译成更通俗的解释：“农业现代化就是土地大集中、资本大投入、装备高科技、基础设施完善、公共服务齐全、多样性经营、企业式管理、产品质量好、市场竞争强、经济效益优、生态环境美”。

按照上述方方面面的形象描绘，“农业现代化”当然是一个人见人爱的“好东西”！在这样一个充满了科学力量与理性思维，无论是生产力还是生产关系都极其完美至善的社会环境里，困惑了我们多少代人的中国“三农”问题必然一扫而光，从此销声匿迹，不再祸国殃民。



农业现代化："西洋景"还是"中国画"

但是，恕我直言，包括东部沿海发达地区在内，我国广大农村中不仅个体小农户无法达到这种农业现代化的内涵标准而只能"望洋兴叹"，就连很多自认为实力不俗且已羽翼丰满的"龙头"企业，也是不敢高攀而自叹弗如的。

可以说，这个农业现代化的基本概念以及它所引申出来的客观标准，对中国来讲，且不说目前条件不具备，就算在往后一个相当长的历史阶段，也都将是不可能成功登顶的"珠穆朗玛峰"。为什么？因为它是地地道道的西方"舶来品"，是从太平洋彼岸的美国照搬照抄来的一张美丽的"西洋景"，而不是按实事求是的原则，由我们针对自己的具体国情所精心描绘出来的一幅"中国画"。

众所周知，农业的发展对耕地、土壤、淡水、劳动力、气候等自然资源条件有着极强的依赖性。国家的区位地理与资源禀赋不同，优势和缺点则各异，农业现代化便应具有彰显本国特色的概念与内涵，并必然呈现出差别性、多样化的发展模式。

真正能推行"土地大集中、资本大投入、装备高科技、基础设施完善、公共服务齐全、多样性经营、企业式管理"这种模式的地方，在当今的世界上也属凤毛麟角，仅有美国、加拿大、澳大利亚、新西兰等极少数几个国家才"玩得起"。

把美国称为"农业强国"是无可置疑的。中国人看美国农业最"过瘾"和最"震撼"的东西，便是美国农业的规模化经营和高科技支撑，但很少了解美国也为农业现代化付出了巨大的代价。

例如在投入上，美国对农业领域的投资历来比工业领域的投资大，每生产 1 美元农产品，约投入 8 美元，在联邦政府预算中仅次于国防开支，占第二位。在消耗上，美国每年生产 3000 亿公斤粮食，要消耗 6000 万～7000 万吨石油、800 万吨钢铁，同时消耗大量的磷、钾等肥料。在污染上，美国农业严重依赖化肥和农药，化肥和农药的过量施用导致土壤恶化和环境污染。美国有 31 个州存在化肥污染地下水的问题，衣阿华州大泉盆地从 1958 年至 1983 年的 25 年间，地下水中的硝酸盐浓度增加了 3 倍。美国现在每年使用的杀虫剂和除草剂为 4.5 亿至 5 亿磅，其对土壤和水资源造成的污染已经无法清除。

更为重要的是，美国的农业现代化是一种资本、技术和能源密集型产业，靠的是用高投入来换取高产出。这种农业模式很难避免经济和生态的双重困境：资本替代土地的结果，是大量的能源消耗、巨额投入和沉重的财政负担，并造成环境污染和生态灾难：资本替代劳



动力的结果是，提高了劳动生产率，但导致了劳动力失业和两极分化。有学者断言：当发达国家在强大的价格支持下进行世界农产品倾销的同时，发展中国家的小农便必然纷纷破产。发展中国家如果不从根本上颠倒世界的既定秩序，要想复制美国的农业现代化模式便是痴心妄想。这种模式你既学不到，也不敢学。

其实，日本、韩国、以色列、中国台湾等地区，现代农业也相当发达，甚至可与美国农业“叫板”。这些国家与地区与中国大陆一样，普遍存在人多地少的尖锐矛盾，属于耕地资源严重短缺的类型。他们在培育现代农业的过程中，并没有选择西方特别是美国的那种“土地大集中、资本大投入、装备高科技、企业式管理”的模式，而是把着力点放在大力发展先进的生物科技和小型机械上，并紧密围绕农业生产在产前、产中、产后各个环节和农村社会生活各个方面的需求，建立起一整套完善的社会化服务体系，充分鼓励农民开展家庭经营式的精耕细作，从而大幅提高土地产出率，以保障农民收入与城镇居民收入始终处在相对平衡的水平上。

我 2010 年在台湾南投县信义乡调查其农业时，该乡农会理事长告诉我，政府不支持农村土地向大户和企业集中，即使有足够的理由，也不能超过 30 亩。

不知是什么原因，东亚地区的这一现代农业模式没有引起应有的重视，我们总是喜欢把目光“钉”在美国模式上。

其实，我们的邻居——菲律宾就曾经做了一回扎扎实实的“冤大头”而成了“反面典型”。当年，菲国的许多“海归派”认定，菲律宾的农业和农村要实现现代化，必须学习美国经验，依靠资本的力量来改造落后的小农生产。国家制定了一系列政策，大力鼓励农民土地流转，积极支持资本下乡搞规模经营，放手让跨国公司和本国资本家控制菲律宾农村和农业生产。在这种形势下，大量农民成了农业工人。从 20 世纪 30 年代开始，菲律宾经历了 30 年左右的高速发展阶段，被“誉”为有效解决了“三农”问题的“亚洲典范”。

然而，随着科学技术不断进步，资本日益替代劳动，农业工人被陆续“炒鱿鱼”。大量失地和失业农民涌入各类城市，而城市又无法解决他们的就业问题，失业问题迅速转化为严重的社会问题。菲律宾的人才满世界流浪，女人作为“菲佣”更是成为国家名片。只要一到香港，就可以发现铺天盖地的都是菲律宾“保姆”。菲律宾经济社会至今仍然是不知何日为止的衰败态势，就是“三农”问题引爆的炸弹。



大规模生产与农民就业问题

菲律宾学习美国农业模式得到惨痛教训，就算中国有朝一日 GDP 超过美国，成为世界经济的“大哥大”，政府财政富得流油，有钱实现“资本大投入”了，也不见得就可以推行美国的现代农业模式。因为中国自古就是一个人多地少的国家，耕地面积为 18.27 亿亩，人均仅有 1.39 亩，不到世界人均水平的 40%。美国现有可耕地约 1.52 亿公顷（1 公顷=15 亩），牧场 5.6 亿公顷，加在一起，占世界耕地总面积的 13.18%，人均耕地 0.66 公顷，是世界人均耕地（0.23 公顷）的近 3 倍。美国不仅地多，而且人少，全国总人口只有 3 亿。其中，农业人口更是微乎其微，大概为 600 万人。“吃饭”对中国来讲是“天大的事”，在美国则为“小菜一碟”。为防止化肥、农药等工业产品对土壤的污染，有些州还颁布专门法令，让大量的土地每年有计划地进行“休耕”以涵养地力。

美国由于地多人少，农业在产前、产中、产后各环节可以大量采用机械化作业，中国农村土地则很难集中。我在湖北省监利县“驻村”时，发现网市镇三官村 11 组农民闻传海当年按人口分了 27 亩地，散在 9 处，共 19 块，最大的 2 亩，最小的 3 分。由于耕地不能连片，品种改良、技术推广、防虫治病、机械操作、农田水利基础设施建设与维护等各项工作步履维艰，规模生产与规模经营根本就无法形成“气候”。

且不论中国农乡山村复杂的地形地貌，很难全面推广美式机械化、规模化、市场化的大农业搞法；就算客观条件允许中国推行美式农业现代化，用企业化大生产淘汰家庭式小生产，广大农村山乡的数以亿计农村劳动力怎么办？怎样妥善解决他们的失业问题？目前，我国农业剩余劳动力高达 1.7 亿，每年还将新增劳动力六百多万，进一步机械化势必会导致更多农民失业。

我当年在农村当农民之时，家家户户都养猪。养猪成为提高收入水平的重要路径，墙头上到处贴的标语也说“要致富，多养猪”。现在的绝大多数农民家庭已经不养猪了，因为政府以强大的财力支持社会资本兴办规模化的养猪企业，每个万头养猪场，均可获得 100 万元的财政补助。在规模化大生产的沉重打击下，本来就孤独无助的弱势农民便只有接受“人为刀俎，我为鱼肉”这一残酷现实了。

北京大学潘维教授是我的老朋友，他多年前就曾讲过：让“资本下乡”集中土地，并号称这是代表农民的愿望和农业的方向；但这只是菲律宾道路，是印度道路，是拉美道路，是资本至上的“主义”。



千万不要忘记，在中国，家庭承包经营的小生产方式目前仍然还是最重要的就业领域。据农业部统计，以植棉为主业的农村劳动力大约为 5292 万人，以种粮为主业的农村劳动力大约为 14726 万人。算大数，占到全国农村劳动力的一多半。这样庞大的农民队伍，主要通过在碎片化的一块块承包责任土地上的精耕细作，来获取很高的单位产出率，从而维系全家人基本的生活水平与生活质量。

可以说，我国的农业，不仅耕地产出效率比美国要高得多，而且政治效益、经济效益、社会效益也都是美国人望尘莫及的。所以，中国的小农生产方式虽然给人一种原始、落后、碎片化、低效率的感觉，但实际上非常有效地解决了巨大的就业压力，支持了工业化、城市化建设进程，保障了 13 亿人口的农产品供给，维护了国家的安全与社会的稳定。

但是，很多人对这一独具中国特色的农业形势视而不见，热衷于推销以美国经验为主要内涵的“农业现代化”模式，导致有的职能部门被“迷魂汤”灌顶，照葫芦画瓢甚至是削足适履地规定出我国农业现代化“必须具备”的基本要求。因此，也才有了这样一个逻辑结论：农村土地流转与规模经营将是中国农业现代化发展的必由之路与唯一选择。

在这个逻辑结论的广泛影响下，一场以土地流转为过程的运动式的规模经营行动在全国范围内被强力推进，而国家规定的农民自愿、有偿和依法的主体性三原则和“适度规模经营”要求则轻而易举地被遮蔽起来了。

我不知道当前正在一些地方试点的农村土地“确权颁证”工作，是不是为日后规模经营的发展“鸣锣开道”？倘若果真如此，这“玩笑”就可能开大了。

规模经济一定提高效率吗

从理论上讲，当土地经营面积达到一定规模后，农业生产的经济效益有可能会迅速提升，因为规模经营能够降低生产成本和提高生产效率。但实践反复证明，一般情况下的规模经营并不见得就可以降低生产成本和提高生产效率。因为农业与工业是两个内在规律完全不同的产业领域，工业品的加工生产在工厂里无分日夜晴雨，也不管春夏秋冬，只要按一定标准便可以程式化反复操作。农业领域十分特殊，生产过程中的地域性、季节性非常强，极容易遭受地形、地貌、环境、气候、干旱、水涝等自然条件的严重制约，很难形成大规模、高标准、统一化的生产态势，需要大量人力投入，因地因时制宜地去精细化耕作和节点式管理。这就是农业生产的客观规律，违背了这一点，纵使形成了规模经营的局面，往往也是粗放经营、广种薄收，不一定就比农民家庭式小生产的效益更好。



中农办主任陈锡文同志也认为：“不是家庭选择了农业，而是农业选择了家庭，世界各国概莫能外。”他觉得，“只讲土地流转，不讲稳定承包关系和以家庭经营为基础是不对的。必须考虑怎样才能使农民离开土地后生活水平不下降，长远生计有保障。做不到这一点，就不能迫使农民离开土地。必须立足人多地少的国情来搞现代化。不能搞大资本下乡，兼并农户的土地经营权。”同时，陈锡文表示，稳定农户的经营主体地位不是维持传统的小农经济，而是要在稳定家庭承包经营的基础上大力发展农民的合作经济组织，完善农业社会化服务体系，把一家一户办不了、办不好、办起来不经济的事情办好。他进一步说，稳定和完善农村基本经营制度意味着现有土地承包关系要保持稳定并长久不变，赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。

不顾中国具体国情，忽视农业领域的本质特征，特别是轻率地把数以亿计的农村人口的身家性命置之于城乡社会“二元”结构下尚属很不完善的城镇化，想当然地用现代工业经营理念谋划农业，用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代产业体系提升农业，推进传统农业向现代农业转变，这是用虚无缥渺的梦幻概念来构筑中国农业现代化的发展道路，说轻点是“食洋不化”的愚蠢，说重点是“祸国殃民”的罪行。

【原文链接】　　【回到目录】



黄晓峰：贺雪峰谈农村土地自由流转

黄晓峰：东方早报记者。

贺雪峰：华中科技大学中国乡村治理研究中心主任。

“

在当前农村人财物外流背景下，正是进城农民没有带走土地，土地留下来由在村务农农民经营，从而在农村产生了一个有较高务农收入的中农阶层，而使农村社会可以继续保持稳定有序；二是进城农民中，大部分人都无法获得在城市稳定的就业和收入条件，他们年轻时进城，年龄大了就要返乡。土地自由流转的前提是，农民返乡后可以要回土地。一旦资本介入，农民返乡后就很难再要回土地。

”

农村土地能否自由流转以及如何流转，近几年来在学界和媒体上一直聚讼纷纭，而与此同时，不少地方政府已开始各种不同形式的土地置换操作。其间既有顺利实施的，也有强拆事件频发的。华中科技大学中国乡村治理研究中心主任贺雪峰教授长期从事农村调查，他新近出版了《地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去》一书，在他看来，目前盛行的资本介入与地方政府推动的不可逆的大规模土地流转，将使农民退无可退。

在古代中国，王朝更替大多是由民间土地兼并、流民四起引起的，您反对土地经营权自由流转是否也有相似的考虑，资本力量介入土地流转真的那么可怕吗？

贺雪峰：我不反对土地流转，我反对的是不可逆的土地流转，比如由地方政府推动的大规模土地流转。地方政府推动的大规模土地流转背后，大都有资本力量的介入，资本介入与政府推动往往是结伴而行。当前农村土地经营权实际上一直是在流转，这样的流转往往是自发、小规模、不规范，且局限在村庄内部农户之间的土地流转，这样的土地经营权自由流转就没有任何问题。一是之前进城农民将土地流转给仍然在村务农的兄弟姐妹、亲戚朋

友，这些流入土地的务农农民经营规模扩大，务农收入较高，甚至超过外出务工收入，这样他们就成为村庄社会的中坚力量。在当前农村人财物外流背景下，正是进城农民没有带走土地，土地留下来由在村务农农民经营，从而在农村产生了一个有较高务农收入的中农阶层，而使农村社会可以继续保持稳定有序；二是进城农民中，大部分人都无法获得在城市稳定的就业和收入条件，他们年轻时进城，年龄大了就要返乡。土地自由流转的前提是，农民返乡后可以要回土地。一旦资本介入，农民返乡后就很难再要回土地。农民无法在城市扎根，这是一个常识，大学毕业生在城市都生存艰难，何况农民！

自发、小规模、不规范及村庄内部的土地流转，好就好在可逆，从而可以避免资本介入可能造成的严重后果。资本介入的不可逆的土地流转将使农民退无可退。

据您所做的社会调查，目前中国农民对土地经营权自由流转持什么态度，是支持的多还是反对的多？

贺雪峰：再强调一遍，就是农村土地经营权一直在自由流转。至于对资本介入的大规模不可逆的土地流转，不同农民有不同的态度，我们可以分三个群体（或阶层）来看。

第一个阶层是农村经济条件较好，不再依靠经营土地来获取收入的农民，尤其是已经在城市获得稳定就业与收入条件，可以在城市体面生存下来的进城农民。因为他们不再依靠土地收入，也不再经营土地，他们的要求就是土地流转出去获得高额租金，谁出高租金，他们就愿意流转给谁。资本愿意出高资金，他们就愿意将土地流转给资本。这是农村中处境最好的一个阶层，人数甚少。

第二个阶层是进城后尚难以获得稳定就业与收入条件，随时可能返回农村的农民群体。他们一方面希望获得高租金，一方面又要留一手，就是在城市呆不下去时可以返乡要回自己的土地。因此，他们不愿意为了高租金而将土地不可逆地“自由”流转出去。

第三个阶层是占农民大多数的仍然在农村经营土地的农民群体。说占大多数，是大部分农民即使进城，他们的家人也往往继续经营农业，从而形成了“男工女耕”和“子工父耕”的家庭分工模式。这个阶层要么完全依靠土地经营收入，要么土地经营收入构成了他们家庭收入中不可缺少的兼业收入，他们就反对不可逆的土地流转。

对土地大规模不可逆的流转，只有不事农业生产、想吃地租的少部分离土农民，才会期待资本下乡以获取高租金收益。从事农业经营的农民，他们需要靠自己在土地上的劳动来获取土地收益，他们不欢迎资本下乡。



您在书中提到中国高速发展的一个重要因素是廉价土地，但这同时也说明没有土地经营权，农民实际收益受到了损害。尤其是当前以公共利益的名义强制农村城市化，强行收回农地的恶性事件时有发生，在农民没有土地所有权的情况下，如何在制度上保障农民利益不受“集体”侵害呢？

贺雪峰：当然应该防止地方政府以公共利益名义强行收回农地的恶性事件。不过，我们也要看到，中国目前正处于城市化高速发展阶段，城市化就一定要有拆迁，拆迁本身具有合理性，没有合法的拆迁就会有暴力拆迁，甚至会有黑恶势力介入拆迁。

农民是有土地经营权的，农民所没有的是土地所有权，农村土地所有权的主体是村社集体，即我们所说土地的集体所有制。但即便农民具有土地所有权，土地用途仍要受到管制，这是世界各国的通例。

中国是一个发展中国家，城市化和基础设施建设都需要占用土地，因此就要征收农民的土地，也应该给农民以补偿。但是，农业用地转为建设用地所产生的土地级差收益显然不应全部补偿给被占土地的农民，因为农民只拥有土地承包经营权，而不具有所有权，且土地级差收益是转变土地用途所产生，并非农民个人努力的成果，这个收益因此就应该归全社会占有。中国特色的土地制度好就好在容易做到“地利共享”，从而可以更快更好地建设基础设施，推进城市化的进程，这对中国的发展和现代化都是极为重要的，也是有益于全国人民的。

中国特色土地制度使中国可以更快现代化，国家也就更加有能力为农民提供再分配收益。新世纪以来，国家加大了对农村的财政转移支付力度，近年每年财政支农资金超过七千亿元，这既得益于中国经济发展，又得益于中国特色土地制度。

我们尤其应该明白的是，中国绝大多数农民的土地都是用于农业生产，而没有机会被征收用于建设，他们因此无法获得土地被征收的补偿。我在全国农村调查，几乎所有农民都希望自己承包的土地被国家征收而获得土地补偿。因此，我们不能说农民土地被征收后没有获得所有土地用途转变所产生的级差收益，就说农民利益受到了损害。我们应该考虑的是全国农民，而不是少数农民。

在城市化大势所趋的情况下，农民离开土地无法避免，既然如此，为何不放开土地流转，让农民享受土地增殖收益？有人说，城市人没有土地，不是照样活得比农村人好吗？

贺雪峰：城市化当然是大势所趋，不过，有两种完全不同的城市化，一是稳健的没有贫民窟的城市化，二是激进的以大规模贫民窟为代价的城市化。世界上几乎所有发展中国家在



城市化进程中都存在严重的城市贫民窟问题。唯有中国例外，因为中国进城农民工可以返乡，当进城农民无法在城市体面生存时，他们可以返回农村生活。农村生活是有根的、有意义的、有熟人关系和历史感的生活，是温饱有余的生活。土地不可逆的“自由”流转，农民可能很快就会失去土地，从而失去家乡，他们进城以后也就不再可以选择返回家乡。他们进城失败，就只能生活在贫民窟。我们知道，在当前“中国制造”的背景下，进城农民真正可以获得稳定就业与收入从而可以在城市体面生活下来的只可能是少数，大多数进城农民都会失败，一旦进城失败，又无家可以返回，城市内规模巨大的贫民窟就是必然的了。我们至少应该知道，城市贫民窟的生活质量是远不如农村的，因此我说“回到土地的权利是农民的基本人权”。

城市人是否比农村人生活得好，首先要看是哪部分城市人比农村人生活得好。城市贫民窟生活显然是远不如农村生活的。

若资本不下乡，仍然维持目前小农经营格局，如何解决农民富裕问题？未来适合中国的农业模式是什么？

贺雪峰：当前中国农民的进城，往往是年轻人进城务工经商，年老的父母却仍然在家务农。一个农民家庭，正是年轻人进城务工的收入，加上年老父母务农的收入，而可以获得比较高的收入水平，可以生活得体面。离开年老父母的务农收入，仅靠年轻人的务工收入，农民家庭收入锐减，家庭生活质量会大幅下降。在未来若干年，甚至未来三十年，中国在目前国际分工处境下，仅靠年轻人的务工收入，一个农民家庭很难在城市体面完成劳动力的再生产。

维持小农经济，因为年老的父母可以从事农业，获得农业收入，同时，农村生活的成本也比较低，相当部分生活必需品可以自给自足，这就可以大大增加农民家庭收入，减少农民家庭支出。而从土地产出来讲，小农经济显然比规模经营要有优势得多。我们的调查表明，小农经营的土地粮食生产能力普遍高于种粮大户百分之二十，甚至更多。

从这个意义上讲，在相当长一个时期，小农经济将继续是最适合中国农业发展要求和农民生活要求的经营模式。

中国媒体很长时间都在讨论“土地换保障”的问题，学界莫衷一是。而很多地方很早就已经开始了“土地换保障”的实际操作，据说进行得很顺利，农民也欢迎。据您的了解，实际情况如何？



贺雪峰：从宏观方面来说，中国今天乃至未来很多年，仅仅靠务工收入，农民在城市无法维持体面的生存条件，这是由中国目前经济发展水平和产业结构位置决定的。从微观上说，目前中国农村和农民内部已经发生很大的分化。一部分农民已经在城市获得了稳定的就业与收入条件，他们可以在城市体面地完成劳动力再生产。这一部分人，若可以通过土地换保障，就可以助推他们的进城，他们当然也愿意以土地换保障。还有部分农民有在城市获得稳定收入条件的机会，他们也愿意趁自己年轻而到城市一搏，将土地换为进城的资本。但是，这部分农民进城风险很大，一旦进城失败，他们将退无可退，就不得不忍受比过去农村生活更加糟糕和艰难的城市贫民窟生活。在当前的中国经济发展水平条件下，进城失败的农民不会是个别的，而是巨大的数量，他们的失败也就不再是个人的事情，而是事关中国基础的稳定。

从我们的调查看，土地换保障，农民的确是欢迎的，但是，如果土地换来的保障水平极低，并不能为农民提供城市体面生活下去的条件，农民收入无来源，就业没条件，各种严重问题就都出来了。尤其严重的是，目前土地换保障，往往存在严重的政府乱作为，既不顾农民意愿，又不顾农民的长远利益和进城失败的风险。这样的土地换保障，还是慎重一点好。

农民需要用土地去置换社会保障，去置换城市户口，也就是说农民需要牺牲掉土地上的利益，才能拥有社会保障和城市户口。那么，您对“土地换保障”、“土地换户口”这种做法本身持什么态度？理由何在？

贺雪峰：农民有土地，这本身就是一个保障，一个金饭碗。尤其是近年来，农业本身越来越机械化和轻简化，农业生产条件大为改善，农业劳动强度大为降低，农民收入也在持续增长。这个意义上讲，农民的状况比城市下岗工人的状况还是要好些。

因此，我认为，理想的状况是，农民进城获得城市保障，就应该放弃自己的土地权利，将土地退回给村社集体。一般来说，能进城获得城市户籍与保障的农民，都是农村经济条件比较好的农民，留在村社的农民，一般是经济条件差一些的农民。有人进城了，将土地留下来，由留在村庄的农民耕种，岂不很好？而万一进城农民进城失败，他愿意退回农村，也可以让他回来。

也是因此，我认为土地换保障本身没错，关键是一要看农民意愿，二要控制数量，不能搞成一窝蜂。



陈志武先生认为：“农民自己比那些农村问题专家，更能把握好自己的财产，包括土地财产！给农民土地产权以及土地转让的自由，总比别人强制他们接受某种安排要好！”您怎么看他的这个说法，农民难道不是理性经济人吗？

贺雪峰：陈志武是极端的新自由主义经济学家，思考问题只从抽象原则出发，而不（愿或能）对问题本身的内在复杂性进行分析。这种只从原则出发思考问题的经济学家，从轻处说是偷懒，从重处说是不负责任，哗众取宠。抽象讨论农民是不是理性人及农民权利，而不区分是哪一部分农民权利，当然无法得出正确结论。中国“人均一亩三分、户均不过十亩”的小规模且细碎的土地，离开村社集体的协作，将难以获得顺利进行农业生产的基础条件。农户更大的土地权利也就意味着农户为了自己的利益而不顾其他农户反对的能力。农户更大的土地权利显然是所有农户都有不顾其他农户反对的能力，则村社范围内，维持农业基本生产条件的、一家一户“不好办和办不好”的公共和公益事业，如集体灌溉、机耕道修建、植保等等，都容易因人反对而无法办成。结果是，所有农户都因为更大的土地权利，而更加难以获得基本的进行农业生产的条件。农民的土地权利增加了，但农业生产的基础条件更加难以获得，农业生产更加不方便了。

简单地说，对中国绝大多数农民来说，他们需要的不是抽象的土地权利，而是耕作方便。耕作不方便，就意味着农民要付出汗和泪的代价。经济学家不能为了自己的抽象原则而让农民付出汗和泪的代价。

在土地自由流转这个问题上，经济学家与您这样的一线农村问题研究者似乎是水火不容，您怎么看这种观点上的分野？

贺雪峰：原因很简单，经济学家喜欢从经济学原理出发，而不是从经验事实出发来讨论问题。而任何原理都是有前提条件或者说是有适用范围的，没有脱离具体时空条件的抽象真理。中国是一个大国，有复杂的国情。经济学界某些人尤其是海外华人经济学家根本不懂中国的实际情况，甚至没有做过任何农村调查，就拿着美国经济学教科书来为中国农民开药方，这实在是要不得。

来源：东方早报—上海书评

【原文链接】 【回到目录】



┣观┫

温铁军：为何我国不能实行农村土地私有化



温铁军：中国人民大学教授。

“

一旦允许土地私有化和自由买卖，那么，一方面，经营农业本来就无利可图的小农会在地方权利与资本结盟的强势介入下大批失去土地，尽管表面是自愿交易，其实质还是被强势集团所迫。另一方面，丧失了在农村生存的根基之后，农民又无法在城市完全立足，最终结果可能是城市贫民窟化与农村社会冲突的同步加剧，大规模社会动荡将不可避免，其激烈程度将远比其他发展中国家严重。

”

一、解决“三农”问题不能简单套用西方的理论逻辑

“三农”问题不只是我国才有的现象，而是多数发展中国家普遍、长期存在的问题。对此，西方严肃的学者也并不认为他们的经验或理论能够有针对性地解决问题。其实，不仅中国，包括日本、韩国等在内的整个东亚，甚至整个第三世界，本来就没有西方主流意识形态中孤立存在的农业问题。我们发展中国家需要考虑的主要是农民生计、农村可持续发展和农业稳定这“三农”问题。



近年来理论界很关注“三农”问题，但不少学者却继续以西方的理论逻辑来套用于国情不同的本土问题。西方学术界主流提出的“土地私有化+流转市场化必然导致农业规模经营”的思想，在国内得到普遍呼应，除了利益集团背景之外，部分原因是其在理论逻辑上确实很完整；但把这种理论逻辑直接套用在发展中国家的“三农”问题上，则显然缺乏经验依据。反而是几乎所有人口过亿的大型发展中国家，在继承或采行西方制度之后，普遍受制于耕者无其田和城市贫民窟化，并由此造成社会动乱。

因此，国内主流学术界实际上是以西方的理论逻辑，推导形成了对中国农村土地制度改革的观点，并加以模型检验；需要提醒的是，这个土地私有化逻辑仍然需要在经验层次得到起码的支持：不论任何主义、制度或政府、领袖，只要发展中国家在不能对外转嫁成本的约束下加快工业化，必然导致农业资源和生产力诸要素大幅度净流出；在这个进程中，由多种复杂因素形成的“三农”困境，不可能靠某个外部引入的激进理论或政策就会迎刃而解 。

笔者在 1980 年代也曾经热衷于依据西方主流理论构建的逻辑来讨论中国农村问题，认为，只要全面实行了土地产权的私有化，就会有利于土地买卖、自由流转、兼并集中，那就一方面使农业有可能出现土地规模经营、以参与国际市场竞争获取规模收益；另一方面，多余的农业劳动力和人口会自然被城市化吸纳。于是，新古典和制度学派的理论成为我在农村调查研究中的指导思想。然而，我在后来更为广泛的国内外调查和对发展中国家的比较研究中，逐渐从坚信不疑到形成质疑，主要是由于在大多数发展中国家都找不到支持这个逻辑的经验依据，才使我认识到，当年提出的这种从私有化必达自由化的逻辑看上去完整，实则似是而非。

二、土地规模经济只是一个有特定依据的西方理论逻辑

事实胜于雄辩，历史经验强过主观构建的理论逻辑。这种“土地私有化+流转市场化必然达成土地规模经济”的逻辑，不足之处在于缺乏发展中国家和东亚国家的经验依据，无论在漫长的历史进程中，还是在具体的现实变化中，都很难找到支持这个逻辑的客观经验。

即使在西方发达国家中的老欧洲，那些殖民地宗主国比如英国，以及战败之后完全撤出殖民地、再也没有条件大规模对外移出人口的东亚工业化国家，比如日本，客观上都没有条件凭借“产权私有化+流转市场化”等制度安排来实现土地的规模经济。亦即，欧盟和日韩的农业经验也都不支持在中国流行的这个主观构建的理论逻辑。

世界上确实也有特定的、个别国家的经验依据，但恰恰不可被后来者重复。



在老欧洲由传统农业社会向近现代工业化和城市化转型的过程中，宗主国将自己的剩余人口、贫困人口乃至于犯罪人群大规模转移出去，将殖民地和半殖民地的资源掠为已有。这一过程缓解了人口与土地及资源之间的矛盾，缓解了工业化和城市化与生俱来的社会转型压力，形成了构建现代政治经济制度的前提条件。

而在那些主要由欧洲移民新建立的殖民地国家，因其大规模屠杀当地土著人口、剩余的被圈进“保留地”而独占了广阔的土地和自然资源，其内部矛盾也就能够比仍然主要由土著人口构成的国家(如中国和印度)相对缓和得多。

正是在欧洲大规模推进殖民化的几百年里，西方工业化的制度成本得以从内部转移到外部，资源则从外部转移到内部。凭此，这些老欧洲国家才避免了目前中国以及其他第三世界国家所长期存在的“三农”问题。

如果客观地“放眼全球”，则可以很容易地看到，世界上仅有不超过 10 个大农场国家，能够有条件实现土地规模经济、产生农业规模收益，它们几乎全部是在殖民化进程之中大规模杀戮当地土著、开疆拓土的产物。除此之外，老欧洲那些发达国家虽然市场化了几百年，却都没有实现教科书中才有的“规模经营”，至今还是以小农场为主，而且 2/3 的农业经营者还是兼业化的；东亚工业化国家和地区之中的日韩以及中国台湾地区都比我们早进入完善的市场经济，但其农业迄今依旧是以小农经济为主。 即使实现了土地规模经济的美国，其农业也没有完全按照自由市场的教条化理论运作。众所周之，美国大农场农业得到的政府补贴，比任何一个发展中国家都多很多。

事实上，西方发达国家得以顺利实现(请注意这里突出的是“顺利”)工业化、城市化和农业规模化、产业化的前提，本质是殖民主义和帝国主义。离开西方中心主义派生的这两个主流，西方模式的现代化就无从谈起。

三、发展中国家照搬西方教条的教训

在那些继承殖民当局制度遗产，践行“私有化+市场化”教条的发展中国家，目前尚找不到农业现代化和土地规模经济能够成功解决本土问题的范例。而相对获得成功者，恰恰正是不遵循这一理论逻辑的结果。

不论是印度、孟加拉、印尼，还是墨西哥、巴西，发展中的人口大国面临的共同困境，都是在工业化进程中无法获得外部积累和向外部转移成本，只能从内部主要是“三农”获得资本原始积累，只能在内部消化制度成本。处在这种困境中，如果任由土地私有化和自由



买卖，那么，其结果非但不是快速、低成本地实现工业化和农业现代化，反而是一方面农村凋敝，小农破产，无地则反；另一方面，失地农民大批涌进城市而难以就业——实现的不是城市化而是城市贫民窟化。按照西方理论逻辑践行“土地私有化+流转市场化”的结果，无一不是贫富两极分化，农村贫困地区游击战，城市贫民窟黑帮泛滥，甚至走向恐怖主义。

完全实行土地私有化，即使土地资源丰富，实现了规模经营，如果缺乏对外转移工业化制度成本这一条件，那么“三农”问题也会依旧存在。

最典型的如印度。印度与中国同属全球最大的发展中国家，印度耕地占比和人均耕地都多于中国，农业自然条件也优于中国。但是，土地私有化和市场化的自由流转给印度带来的，一方面是地主和种植园主土地所有制条件下有 1/3 农民没有土地，另一方面出现了农村游击队和城市贫民窟。

再看墨西哥。早在 100 年前，西方人在墨西哥推进殖民化，造成土著人口大幅度减少，因而墨西哥土地资源相对丰富。为了实现耕者有其田，墨西哥爆发了革命，随后又进行了激进的卡德纳斯改革。上世纪 90 年代以来的资本全球化和北美自由贸易区的问世，加快了墨西哥重新开启土地私有化和市场化集中的进程，结果是众所周知的社会反抗——恰帕斯州长达 10 年的农民游击队。

还有巴西。巴西自然条件之优越，不仅远非中国可比，就是比墨西哥也要好很多倍。巴西城市化率 82%，人均国民收入一度接近 8000 美元，大农场比比皆是；可巴西也有全国性的饥饿和大规模的“无地农民运动”，而且每个大城市都有几个百万人集聚的大型贫民窟！

令人不解的是，因照搬“私有化+市场化”教条而失败的经验比比皆是，而理论界的不少学者却依然对其深信不疑。

二战之后，在东亚实现了农业现代化和城市化的是日本、韩国以及中国台湾地区。原因除了适逢战后黄金年代和因冷战需要而得到美国的扶持之外，恰恰在于没有简单化地照搬“私有化+市场化”的教条，而是得益于长期坚持“日韩台模式”——小农经济基础之上的综合性合作社体系，为了依靠小农合作的力量稳定农村，坚决阻止任何形式的外部资本介入农业和涉农领域，以合作社在涉农领域的收益来弥补弱势小农在农业生产领域的不足。这些经验应引起我们足够的重视。



四、土地私有化与我国新农村建设背道而驰

中国的重要经验之一：工业化和城市化加速时期始终没有伴随出现大规模的贫民窟化，全球发展中人口大国仅此一例。

中国的重要经验之二：鉴于中国人地关系高度紧张，目前这种按人口平均分配、按户占有产权的农村土地制度，主要还是为了向农民提供维持生存的基本保障，同时，也客观上成为中国历次经济危机软着陆的基础。

这两个经验背后，是农民的两个自由。

中国农民的生存现状是：只有同时靠进城务工和在乡务农，才能维持较正常的生活水平。这同仅拥有其中一项即可维持正常生活者相比是不足，但与仅拥有一项却又不能维持正常生活者相比，则是特殊的制度优势。

因此，在中国人口中占最大多数的农民，有两个自由需要得到保障——不仅需要自由地进城务工经商，也需要自由地返乡务农谋生。只有进入与退出这两个自由得到保护，社会才能保持稳定。

一旦允许土地私有化和自由买卖，那么，一方面，经营农业本来就无利可图的小农会在地方权利与资本结盟的强势介入下大批失去土地，尽管表面是自愿交易，其实质还是被强势集团所迫。另一方面，丧失了在农村生存的根基之后，农民又无法在城市完全立足，最终结果可能是城市贫民窟化与农村社会冲突的同步加剧，大规模社会动荡将不可避免，其激烈程度将远比其他发展中国家严重。

因此，目前中国农村形成的这种基本制度，是经过长期实践检验的、总体上符合中国国情的制度。中国的“三农”问题尽管深受诟病，但与其他发展中国家相比还是比较轻的。倘若没有条件在农业外部的宏观环境上作出重大政策调整，就应该继续坚持农村基本经济制度，不要轻易改变。

既然发展中国家都有“三农”问题，也没有任何采用短期的、激进的手段解决“三农”问题的先例，那么要缓解中国的“三农”问题，也只能立足现行基本制度，走长期的、改良的、新农村建设的道路。核心内容是通过大力推动农民的合作来提高农业的组织化程度。以综合性的合作社为基础，进一步组织农民协会，以此实现乡村自治，也就节省了高昂的国家管理成本。在这方面，日本、韩国及中国台湾的经验可资借鉴。

我国制定了全球最严格的保护耕地制度，但保护耕地不能光靠中央政府，还要发挥农民在保护耕地中的作用。如果成立综合性农民协会，使组织起来的农民在与地方权力和资本的博弈中拥有谈判地位，就能够保护自己的土地财产。新农村建设强调以农民为主体，对国家战略调整的成功和农村的长期稳定发展具有基础作用，将会有力地促进地方工业化和农村城镇化的发展。

【原文链接】 【回到目录】



陈志武：误导性意识形态阻挡土地私有化



陈志武：经济学家，耶鲁大学教授。

“

土地不能私有买卖租佃，最后导致的结果是没有能力种田的人也拥有土地，而有能力种田的人也没有办法去扩大生产。最后不仅人们的收入会普遍低，而且个人的自由选择会非常少。因为土地不能买卖交易租佃，许多人会被捆绑在地上了。

”

中国土地到现在还没有被私有化，其中有很多原因。

第一，是以往的意识形态和教科书理论误导，其流毒还很深很广。以前我们都说私有制是万恶之源，要取消私有制。后来就完全变成了国有、公有。上世纪五十年代初，开始进行的土地集体化，一直到 57、58 年完成的人民公社制度，把中国的土地全部集体化、国有化了。

尽管现在看起来，把私有制看成是万恶之源是错误的，是得不到人类社会实际经验支持的。但是由于历史原因，在没有对政治理念进行根本梳理的情况之下，要改变以往的教科书的误导，修正教科书、修正意识形态的误导，至少到目前为止还比较难。

尤其是重庆的唱红打黑，进一步告诉我们，以往的误导性意识形态在中国社会还是非常根深蒂固的。这样一来，不管是民众层面，还是决策层官员层面，都倾向于阻挡土地的私有化，他们还是认为土地一私有化就完了。他们没有看到世界上富裕良序的社会中没有哪个是靠土地公有富裕起来的。私有财产是法治和个人权利的基础，而土地是任何社会的最基础性也最重要的财产，如果土地都不是私有的，这个国家的法治和个人权利就少了最重要的根基。

第二，是地方政府通过土地的集体所有制得到的好处实在太多了，他们就当然阻挡土地私有化。土地私有化以后，几亿农民有了自己的土地，地方政府很难再从土地中创收那么多。所以地方政府首当其冲地继续阻挡土地私有化。

第三，好多学者，包括很多的决策层官员的认识存在误区。比如他们会说“把土地私有化，那农民把地卖掉了，他们以后没有工作、没有收入了怎么办？靠什么来养活？”

实际上这个说法站不住脚。北京两三千万人口，没有人会担心自己没有土地会怎么办。我们当然指望社会保障体系的建立为北京的老百姓提供最后的保障。这个思路为什么不适合于农民？

历史上，那么多农民祖辈离开农业和农村，进入城市，他们也没有这种担忧。为什么现在剩下的农民就必须有这种考虑，而不能够把土地这块自己最重要的资产私有化？

昨天我参加一个博士生论文答辩，其中讲到了土地历史，讲到明清时期、民国时期土地交易市场的方方面面。以前的理解，是土地买卖让地主的剥削越来越重，普通的贫农、雇农日子越来越难过。其实这种理解一点都站不住脚。原来总是把自耕农看成是最理想、最完美的一种农村土地制度和经济形态、社会形态，＂耕者有其田＂真的是最理想的状态吗？

实际上你想一想，如果说农地都不能买卖，也不能够被租佃，都只能自己种自己的地，那是一个什么概念呢？为了种田，你必须得有钱，要有自己的地。你要是没有钱、你就没办法去种田，而另外一些人有钱有地但不一定会种田，可他们又不能把地租佃出去。很显然那种安排很糟糕，对大家都不利。

并不是每个农民种田的能力都很强，并不是每个农民都喜欢种田。土地不能私有买卖租佃，最后导致的结果是没有能力种田的人也拥有土地，而有能力种田的人也没有办法去扩大生产。最后不仅人们的收入会普遍低，而且个人的自由选择会非常少。因为土地不能买卖交易租佃，许多人会被捆绑在地上了。

我们昨天讨论到的土地买卖市场，田面权都有一级、二级等多级交易市场。假如你从张三手里买了 60 年的田面权即土地使用权，你种田每年给他交地租，如果什么时候你发现进城办杂货店更赚钱的话，你可以考虑把已经租过来的、还有 50 年的田面使用权卖给李四，而李四今后不想种田的时候，可以把田面权卖给王五，等等。这样，田底权、田面权不仅可以交易、买卖，而且可以再交易、再买卖。就有了很多地权的衍生交易市场。



以前我们的看法是土地私有制导致剥削、导致收入差距。现在我们研究发现，实际上这种交易改变了无地农民的生活和收入的选择。你只要有能力种田，即使没有自己的土地，没有钱去购买土地，照样可以种很多地。租佃交易市场将钱和地、和种田能力三方面的生产要素给拆分开来了，于是，你只要能干，就算没有土地、没有钱也照样有很好的机会去创造很多收入。所以，只要土地私有能自由交易买卖租佃，没钱的农民反而有更大的发展空间。

总的来讲，土地产权改革难以推进有三个原因：第一，有意识形态方面的误区。第二，有一些既得利益群体，包括地方政府，他们会不顾一切地阻挡改革。第三，某些决策智囊对于土地制度变革带来的影响，没有真正全面的专业化理解。

【原文链接】 【回到目录】

秦晖：农民地权六论



秦晖：清华大学人文社会科学学院历史系教授。

“

如果地权能够归农，或者更广泛地说，如果农民的各种现代公民权利能够在土地问题和其他问题上得到实现，那么无论在“农户所有”还是“社区所有”的基础上，农民都可以行使这些权利形成各种联合，包括左派朋友的各种建议也都有了一试的基础：从“欧文村”到“喀拉拉邦”，从蒙德拉贡到罗奇代尔，从基布兹到莫沙乌，不都是这样发展起来的吗？

”

之一：关于地权的真问题

新农村建设更加凸显地权争论众所周知，如今的新农村建设的一个核心内容就是扩大“公共品”投入，这本来是政府本着“多予少取”的原则为农民办的好事，但我国的体制制约往往会形成“权责颠倒”，把为农民尽服务之责变成向农民行管制之权。于是一些地方在新农村建设中出现了对农民“不肯”合作的抱怨。有的提出“免征农业税后对农民的约束机制消失了”，要求重建这种“约束”①；有的地区明确指示“要采取强制措施，确保新农村建设工作得以顺利实施”②。结果在这些地方，新农村建设往往变成一场“收地拆房运动”。这使这些年来一直存在的土地制度争论出现两极化的趋势：在一些人担心“收地拆房运动”蔓延而又一次出现土地私有呼吁的同时，另一些人却为顺利进行“收地拆房”而要求改变现行承包制，在“集体”的名义下进一步弱化农民地权。

其实，抛开各种术语游戏，土地问题的实质是不难理解的。无论如何，我们的土地并不是无主的。它的处置权（无论叫所有权还是叫使用权）总得有人掌握着。有人说我们的农村土地不是国有制，也不是私有制，而是“集体所有制”。但正如我在《什么是“集体所有



制”》③一文中指出的：各市场经济国家民法体系关于产权的规定中并无“集体所有制”提法。这是因为：世界上从来没有非官非民的“集体”，如果老百姓根据结社权自由结成民间性集体，例如农会、民间合作社和股份公司，那就是私有制（西语 private 本来就有“民间的”“非官方的”之意，并不仅指个人或自然人所有，企业法人与社团法人也可以成为 private 性质的权利主体）；而如果是身份性或强制性的官办“集体”，例如人民公社，那就是官府所有的一种形式。

不在于“公私”，而在于“官民”

任何“主义”下的人类社会都要建立公共秩序，因此就有了管人的和被管的，或者说，权力主体和权力客体之别。宪政民主体制下官为民选，官权民授，官民间有委托代理关系。然而谁接受谁的委托是不同的，通过多元社会的代议政治，贫民富民各自委托“代表”形成左右分野。因此可以说这种体制下官民分野模糊而民间阶级分野突出。而不同的阶级对“所有制”可能有不同偏好：富民求护产，偏好于私有；贫民图保障，偏好于“集体”。当然这只是“可能”，笔者无意把阶级偏好与所有制偏好的关系简单化、凝固化。但无论如何，那时公有私有各依民好，或左或右颇堪一争。

而非宪政民主国家则不存在这种委托代理关系，因此虽然过去意识形态强调传统时代的民间贫富差别，把“官”说成只是“富民”的“代表”，但事实上既无委托，何言代理？酷吏虐民无分贫富，仁者惠民贫富皆泽。秦之商鞅有言：“国强则民弱，民强则国弱。”宋司马光说：“天下财富止有此数，不在官，则在民。”无论真实的史料，还是折射社会现实的《水浒》等作品，都反映出那时民间贫富对立不明显，而官民分野却很突出。官垄断不等于民福利，放任官不等于民自由。公有私有既不依民好，或左或右亦何堪一争。可以说这是前宪政社会的通例。

所以在这种传统下，抽象地谈集体、个体意义是不大的。归根结底，掌握地权的不是老百姓（农民），就是官府（官员）。如果农民有结社权，可以自由结成“集体”，那么土地归农户还是归这种集体，并没有原则上的区别（在国外民法中它们都算“私有”）——即便有区别，农民自己也可以做出选择，而无须他人越俎代庖。但如果农民并无结社权，那么土地归农户还是归官办“集体”，实际上就是土地归农民还是归官府之别。那么，从有利于农民的角度讲，从对农民“多予少取”的角度讲，地权是归农民（农户或民间性集体）好，还是归官员（官府或官办集体）好，难道还有疑问吗？

农民的命根子，就不能交给农民？



我曾经指出，以所谓“社会保障不能私有”为理由反对地权归农，是一种颠倒权利义务的怪论，它把“国家责任不能推给个人”颠倒为“国家可以剥夺个人权利”，实在是很荒谬的。但是在权利义务概念极其混乱的当下中国，这种怪论居然被双方接受。如今有人极力强调土地是“最后保障”，对农民非常重要，并以此作为土地不能归农民的理由。而主张地权归农的一些人为了反驳之，有时便说现在谋生不必种地，土地重要性下降了。我以为双方的逻辑都是非常奇怪的。如果土地对农民很重要，他们就不能拥有它，只有可以弃如敝履的东西他们才能拥有吗？这叫什么话呢！难道相反的逻辑不是更合理吗？如果土地是一般财产，有什么理由要让官府垄断起来？如果土地是农民的命根子，那就更不能由着官员随意处置了。

现在有些人号称是为农民讲话的，可是不知为什么他们总是把农民说得如此不堪，似乎农民根本不懂得珍惜土地，地权一交给他们，就会给喝酒赌博败光了，只有官府才会替他们看住土地，不让他们挥霍掉！难道这些年来人们看到的事实不是完全相反吗？真正挥霍土地、胡圈乱占的是谁？难道是种田人？有人说农民要靠土地养老，所以不能把地权交给他们，以免他们挥霍掉了，失去“保障”。照这种逻辑，如今许多农民在种地赔本的情况下实际上是靠打工挣钱、存钱养老的（这也是我们现在以不能允许“贫民窟”为理由阻止他们移民城市，只许他们在城里出卖青春，从而形成“农民工返乡”的所谓“35 岁现象”所带来的必然结果）。那么我们的官员是否也可以以“养老钱是最后保障，农民不能私有”为理由没收农民的存款？更有甚者，自古以来（如今在很大程度上仍然如此）农民还有“养儿防老”的传统，请问按上面的逻辑你是否要把他们的儿子也“收归公有”呢？

评“土地保障代替社会保障”

显然，如果土地确实是农民的命根子——而不是官员的命根子，农民当然比官员更懂得珍惜它。农民中有没有得过且过不思长远喝酒赌博挥霍土地的二流子？当然有，但肯定不多。而官员这样挥霍的可能性肯定大大高于农民。这倒不是说官员的素质与“觉悟”就比农民低——笔者相信情况可能相反，但问题在于这两种挥霍的性质是全然不同的：“二流子”挥霍的是自己的土地，而官员挥霍的是别人的（或曰“大家的”，反正不是自己的）土地，能指望后者比前者更珍惜吗？以个别“二流子”可能会挥霍土地为理由剥夺全体农民的地权并把它交给不受制约的官员，能够使农民更有“保障”，这不是奇谈怪论吗？

当然，尽管珍惜，有时农民也会陷入困境而不得不卖地。例如在没有社会保障的情况下为了看病救命，或者为了供孩子读书，农民会忍痛变卖家产。这只能说明仅有地权农民还不可能得到确实的基本保障，但这当然不能说明没有地权或把地权交给官府，他们反而就有



了这种保障。说穿了，所谓以“土地保障”代替社会保障，就是说在没有保障的情况下，有地权的农民百般无奈还可以卖地救命，而无地权的农民只能守着不属于他（但据说是可以“保障”他）的土地等死！难道不是这样吗？这些年那么多农民“死在家里而不是死在医院”，没有医疗社保当然是主要原因，但农民没有地权，连卖地救命这无奈的出路也被堵死，不也是原因之一吗？这些年我们的一些农民“可以卖血，不可以卖地”，卖血卖出了艾滋病，也不能卖地求医，只能等死，这就是所谓的“保障”？

可见所谓以“土地保障”代替社会保障、把国家的责任推给农民的说法是经不起质疑的。然而令人难以置信的是，这些情况在有些人那里不是督促政府承担义务建立社会保障的理由，反而是为官员滥用权力剥夺农民地权辩护的理由！据说正是因为农民可能忍痛变卖家产，所以必须剥夺他们仅有的这点权利！虽然讨论学理不宜使用“道德批判”，我还是想说讲这话的人良心何在？如果有了社会保障，农民怎么会至于卖地救命、卖地读书？如果官府不能负责给农民以保障，你不批评也就罢了，怎么反过来要禁止农民卖地救命、卖地读书而把他最后的路也给堵死？既想保住命又想保住土地，你以为这样的“觉悟”必须经过理论家的管教农民才能有吗？但在缺乏保障无法兼顾的绝境下，土地重要还是命重要，难道官员比农民更有权选择？难道逼农民守着土地去死、去当文盲，就是所谓“虽无社会保障，但有土地保障”吗？因为农民没有享受保障的权利，你就要连他处置自己家产的权利也剥夺？权利义务的颠倒，可以如斯而极？

地权应当归农当然还有第三种可能，即既非二流子挥霍土地，亦非因无保障被迫卖地，而是那些不靠种地糊口的农民以土地换资金（包括抵押与买卖）。近年来主张土地私有的论者多强调这种可能，而反对者则否认这种可能。其实，今天“农村”“农民”的情况已经千差万别，有其他可靠收入的农民“理性卖地”作为一种机会选择，这种情况肯定存在，可争论者只是其多少而已。而且其确实比例虽然难于估计（在不许卖地的情况下我们如何统计农民各种卖地理由的比例？论者说穿了不过都是妄猜而已），但可以肯定，随着农村经济水平的提升，这一比例总的趋势是上升的。随着新农村建设对农民社会保障的改善，这种上升会更加明显。这种性质的土地交易属于一般要素市场，更没有理由搞垄断。设计土地政策当然不能仅仅考虑这一可能。但是如果像上面所说，地权归农在其他两种情况下不会有害于、只会有利于农民，那么我们为什么不能维护这第三种可能中的农民权利呢？

总之，在逻辑上可能的一切情况下，地权归农都比地权归官更有利于农民，或者说更无害于农民。当然，说地权归农有利于农民，并不意味着地权归农有利于一切人。实际上，指责地权归农的唯一有事实根据（是否有道义根据另当别论）的理由，就是地权归农可能是



太有利于农民了。对此我在后面谈征地时还会讨论。这里只想指出：地权归农之所以难于实现，很重要的一个原因就是农民弱势，发言权太小，因而有利于他们的安排往往难以实现，而不利于他们的安排往往难于取消。

之二：评“无地则反”说何谓“无地”？

近来有位朋友去了几趟印度和拉美，回来就大讲“无地则反”，并以此反对地权归农，一时还颇有声势。我不怀疑他的好意，但他谈论问题时的逻辑混乱，实在令人费解。

“无地则反”的“无地”是什么意思呢？如果是指农民没有土地所有权，即并非“自耕农”的农民都算“无地”，那么难道中国农民是这个意义上的“有地农民”吗？在公社化取消了“耕者有其田”后至今未恢复此种权利的中国，按这个意义岂不是所有的农民都是“无地”农民，因此早就该造反了吗？到底是印度、拉美的农民没有土地所有权呢，还是中国农民没有土地所有权？如果温先生真的在这个意义上认为“无地则反”，他应当最主张把土地交给农民所有，也就是说他应当最主张农民土地私有制才是。可是偏偏相反，温先生坚决反对把土地交给农民，而主张官府完全控制土地，照他自己的说法，这不恰恰是把农民往“反”里逼吗？

当然，温先生所谓的“无地”也许不是指农民没有地权，而是指农民无地可种，换言之，有地可种的佃农、雇农，包括私家佃农与国家佃农都并不是这个意义上的“无地”农民。那么他又何以把租佃制看得如此可怕，认为“三十年土地革命”才使中国农民好不容易摆脱“无地”状态呢？在这个意义上又如何可以说印度或拉美的农民是“无地”的呢？

第三种可能的解释是：他所谓的“无地”既不是指没有地权，也不是指无地可种，而是指农民不种地——换言之，种地的佃农不算这个意义上的“无地”农民，而有地不耕、弃地出走的和无地可佃的外流农民才算——温先生重笔渲染的“贫民窟”大概就与这个意义相关。那么这里仍然有个问题：是农民自愿不种地就会造反呢，还是农民被迫放弃种地就会造反？如果是后者，那么是谁能迫使农民放弃种地？不就是那些大肆圈地征地的官府吗？怎么温先生反倒主张把土地交由他们来控制，而不能交给农民？

而如果是前者，即农民自愿不种地就会造反——且不说此论是否武断——那和地权归农又有何关系？地权不归农或者地权归了官，农民就不想外流，就不会弃农经商、离土务工甚至变成流民？历史与现实都证明，地权归官的情况下不仅官府圈地驱农会促使农民外流，就是官府想以“均田制”拴住农民，因役繁赋重、人稠地寡、天灾人祸，或者因比较利益、追求机会而形成的农民外流仍然是大问题。我曾指出：历史上、包括民国时期的流民



群其主体都不是无地农民，而是有地不耕、弃地出走的农民。因此农民外流与轻徭薄赋、社会保障负相关，与迁徙自由、改业机会正相关，而与地权归农极少相关。温先生如果要制止自愿外流，他与其建议禁止农民土地私有制，不如建议实行农奴制，或者干脆把全中国农村变成劳改农场——那样农民就无法“自愿不种地”，更无法“外流”，而城里也就一劳永逸地不可能出现所谓“贫民窟”了！

印度、拉美农民何以“无地”？

温先生拿印度、拉美做例子反对“土地私有化”。他对印度、拉美复杂的社会矛盾的简单化解释，乃至对印度、拉美农民“无地”的简单化判断，都令人难以置信。但即使退一步讲，如果我们相信他的描述，据说印度、拉美都是地主土地私有制，而我们中国，如今究竟有谁主张把农民从土地上赶走、实行地主土地私有制呢？我国现今的土地私有化论者不都是主张把土地交给农民的吗？

当然，温先生的意思大概是：农民私有了土地他们就会自由买卖、两极分化、产生土地兼并而使土地集中到地主手里了。

但是温先生举印度、拉美为例能证明这一点吗？就算那里的动乱可以用“无地则反”来解释（其实非常可疑），但那里的农民何以会“无地”？难道是因为“小私有者自由买卖导致土地集中”？温先生看来不了解印度和拉美史，传统印度和前殖民时代的拉美原住民社会都存在着农村公社土地制度，并无小私有之说。后来英国人以强制权力划拨公社土地而实行柴明达尔制（把土地拨给有权势的包税人私有）和莱脱瓦尔制（殖民当局直接把村社土地归官而使农民成为官地佃农），形成了地权集中。而拉美的土地集中更是殖民征服过程中以暴力夺取土地形成大庄园的结果，根本与什么“小农自由买卖”无关。

当然，上面说的是近代欧洲流行的印度史观，包括马克思在内也是这样看的④。但印度独立后的、尤其是晚近的新研究指出：实际上传统印度未必就是那么个“公社世界”，那时还是有很多私有小农的。但是英国人存心把传统印度描绘成没有土地私有制的“公社世界”，为的就是便于夺取农民的土地！显然，如果承认印度农民的土地私有权，而要通过“土地买卖”的方式来兼并他们，那太困难了！如果把农民的土地说成原来就是“公地”或“官地”，本来就是传统国王（莫卧尔帝国）的，现在英国人继承了国王的权力，那不就是英国人的了吗？后来的柴明达尔制和莱脱瓦尔制，就是根据这种说法搞出来的⑤。换言之，后来印度农民之所以会“无地”，不是因为官府承认他们“私有”而任凭他们“自由买卖两极分化”，恰恰相反，就是因为英国人借“公有”的名义剥夺了他们的地权！



总之，无论按旧说法（传统印度本来就只有公社而没有土地私有制）还是按新说法（本来有私有制而被英国人硬说成“公有”），印度农民的“无地”都是以“公有”的名义剥夺他们的结果，而绝非“私有小农自由分化”的结果。明乎此，我们就会理解独立后的印度人何以如此警惕官夺民产，不轻言否定民间产权。尽管从尼赫鲁的“马哈拉诺比斯社会主义”到英迪拉。甘地的民粹主义，印度的历届政府既不喜欢私有制也不喜欢自由市场。他们脱离“计划经济”而走向市场竞争的改革比我们还晚、还慢。可是他们的“左”只是表现为发展工会农会、实行“五年计划”、重视福利、二次分配、管制贸易、平民民主等等，却一直不搞官夺民产；他们热衷于大量投资搞“增量国有化”，却从未没收民产搞“存量国有化”。就连比印共还激进的“极左派”印共（马）执政的、赢得温先生和我国不少左派朋友交口称誉的西孟加拉、喀拉拉等邦，也没有搞激进土改。温先生明白这是为什么吗？

耕者有其田，会导致耕者失其田？

殖民统治结束后的印度和拉美的确有许多社会弊病，但温先生暗示的“小农私有、两极分化”却根本是子虚乌有。在民主印度和不少拉美民主国家的土地私有制下，虽然未经激进土改、旧时的土地集中现象无法很快改变，但也并未进一步加剧集中。相反，那里的土地在私有制下还是呈分散趋势的。以印度为例，1954 年该国土地分配的吉尼系数是 0.63，1961 年下降至 0.59，如今大约在 0.5 左右。而殖民时代就盛行大庄园的墨西哥在温先生的文章里有生动的描述，的确，该国曾经是世界上土地最集中的地方，1930 年土地分配的吉尼系数高达 0.96，但 1960 年降为 0.69⑥，仍然很集中，但比过去还是相对分散了。

当然，在没有激进土改的情况下，这种土地分散过程很缓慢，也因此招致了主要是来自左派的批评。你可以说这种批评很有道理，但是这种批评是针对地主土地私有制的，不是针对农民土地私有制的，相反，他们这些批评者恰恰在为农民私有制而奋斗！你怎么能把这种批评“盗用”到中国来反对农民私有制呢？那些批评也从来没有证明农民私有制必然会“自由分化”为“无地农民”加地主制，你怎么能反过来说，“土地官有”比土地农有更能避免农民“无地”？

其实温先生也不是真不明白这个道理。就在同一篇文章中，你不是还指责民主印度过分纵容了贫民，以至由于不能圈他们的地，连高速公路也没法建吗？你不是还以印度这个“反面教员”为例，痛陈印度的官府和资本家与工农打交道的“交易成本太大”，而彰显咱们的圈地运动降低“交易费用”的优越性吗？难道你真的相信，承认农民的地权反而会有利于“兼并”？



地权归农促进了兼并，还是妨碍了兼并？

进而言之，不仅印度、拉美，可以说古今中外我们没有看到任何地方的土地集中是由初始平均的小私有者“自由买卖”导致的。相反我们看到：法国大革命后小农制度的“顽固延续”曾被许多人责怪为应该对法国资本主义现代化发展长期不如英国负责。笔者认为，这种指责固然片面，法国资本主义发展缓慢其实另有原因，但是小农在法国“顽固延续”，并没有造成“无地则反”，却是不争的事实。东欧一些国家也是如此，如保加利亚，在 1920 年代初斯坦鲍利斯基农民联盟政府时期经历了比较彻底的平均地权改革，后来直到第二次世界大战结束，这里仍然被看作无地主的地区，战后的共产党政权也没有再搞什么土改。实际上，历史上一些实行了“起点平等”的小农土地私有制，而此后又在宪政制度下保证了自由小农的地权不受专制权力干预的地方，虽然“平等的起点”在市场交易条件下不能永远保持，但地权集中的程度和速度都是极为有限的，地权集中与分散的趋势也是同时存在的。那些地方也许有其他弊病，但“土地兼并”从何谈起？

事实上，对小农私有制的批评历来有相反的两种：指责小农私有制促进了兼并和指责小农私有制妨碍了兼并。如果不考虑价值判断（妨碍兼并是不是就该指责）而纯就事实判断而言，显然是后者更有根据。我们今天的一些人坚决反对小农私有制，其实际的理由也是后者（这从其所谓国家与小农打交道要付出更大“交易成本”的理论和所谓印度对贫民难以征地的抱怨都可以看出）。从其官府本位的立场讲，这种反对也不能说完全没有道理，但是为了道德上好听起见在表述时却楞说反对小农私有制是为了害怕小农被兼并，这就不但在学理上既反事实又反逻辑，也不如那些明确站在兼并者的立场上反对小农私有制的“右派”论者更诚实了。

总而言之，铁的事实表明：在包括印度、拉美在内的绝大多数地方，也包括传统时代的中国（我曾有专文论述），导致地权集中的主因都是不受制约的专制权力，而不是“小私有者自由买卖”。“无地则反”是否如此我们姑且不论，说“耕者有其田”就必然会导致“耕者无地”，进而造成“无地则反”，我以为这完全是无稽之谈。

之三：“使用着”不等于“使用权”

什么是“使用权”？

尽管如此，我也不认为提倡“土地私有制”是当务之急。因为在地权问题上，农民的许多更基本的、并无意识形态禁忌的权利，也还有待争取呢。



现在在中国，提倡“土地私有制”还是个禁忌。于是一些为农民呼吁地权的人便提出：应当从农民的土地使用权“30年不变”的承诺再进一步，实行所谓“永佃制”，给予农民无限期的使用权。

这个提议的良好动机是无可怀疑的。但是我怀疑其能否实现。尽管“永佃制”顾及了土地所有权仍属“公有”这一意识形态规定，但问题是，它的前提——农民如今已经有了30年的使用权，现在只是要继续延长——存在吗？

如果农民现在“使用着”他们耕作的土地，这就表明他们拥有“使用权”吗？我们应该知道：某人正在做某事和他“有权利”做某事并不是一回事。古代的奴隶可以奉主之命与异性结合，但这并不意味着他们有“婚姻权”，而自由人可能是独身，但他们无疑是有“婚姻权”的。一般而言，某人有“某某权”意味着他有做某某事的自由，亦即他可以自主地做或不做某某事——如果想做则别人不应阻止，如果不想做别人也不能强制他做。例如：某人有“选举权”意味着他可以投票也可以不投票。但如果他被指定必须投谁谁的票，即投票对于他已非权利，而是成了必须履行的义务，那么他虽然投了票，却不能说是拥有“选举权”了。同样道理，近年来人们经常提到的“生存权”也不等于生存着。例如猪生存着，但不能说它有“生存权”，因为猪只是依饲养者的意志而“生存”，如果饲养者要屠宰它，它就不能生存了。类似地，在“君要臣死臣不得不死”的专制下，臣民虽然生存着，而且有的（如宠臣宠妃宠奴之类）还生存得很滋润，但仍然谈不上他们有什么“生存权”。

佃而无权，何言“永佃”？

就地权而言，自从有了农业，也就有了土地的“使用”者，但远不是所有“使用者”都拥有“使用权”的。例如奴隶与农奴都可能使用着土地，但他们不但没有土地所有权，而且也不能说拥有土地使用权——他们只是在主人的意志之下使用土地：主人让他们种地，他们不能不种。而主人不叫种了，也可以随时把地收回，奴隶或农奴是没有权利（就是所谓使用权）拒绝的。

那么谁有土地使用权？自耕农和经营地主无疑对其土地拥有所有权和使用权，而出租地主拥有所有权，使用权则被有偿转让给他人了。转让给谁？就是转让给佃农。

换言之，同样是在没有所有权的情况下“使用”土地，佃农与农奴—奴隶的区别就在于前者是有土地使用权的。这个权利受到租佃契约的保护：这种契约通常规定了土地使用权的期限，以及佃农为取得此种权利所应承担的义务（交纳地租）。一般地讲，在典型的租佃



制（亦即排除了农奴制因素的、纯粹在契约基础上成立的自由租佃制）下，佃户的土地使用权是有保障的，即在契约规定的佃期内，只要佃户履行了契约规定的义务，地主就不能违约收回土地、赶走佃户。如果要收回，只能在租契期满之后。当然契约期限有长有短。一般认为在人多地少存在租地竞争的情况下佃农会争取长租期，而在人少地多存在招佃竞争的情况下地主会争取长租期。主要由于佃农的争取，中国明清以来租契逐渐长期化，乃至出现永佃制，佃户取得无限期土地使用权，只要履行了一定的交租义务，地主就不能“夺佃”。而佃户可以把此种佃权再投入流通，即今所谓“土地使用权有偿转让”。这种永佃权号称“田面”“田皮”，而原初的所有权为“田底”“田骨”，形成所谓“一田二主”的现象。无疑，这对于维护佃农利益有着很大意义。

事实上根据如今一些学者的研究结果，清代地权流通中佃权或曰“田面权”的流通已经渐成主流。尤其是一些经济相对发达地区田面权的流通量远远大于田底权流通量。这一方面表明农民比官府更懂得珍惜土地，不到万不得已他们是不轻易出卖“田底”的，另一方面表明当时佃权已有相当保障。如果地主可以无视佃权，任意抽回土地，谁敢购买这样的“田面”，谁又能出售这样的“田面”呢？而今天我们的政策不仅允许“土地使用权有偿转让”，许多文件还要求促进这种转让，但是这种转让在许多地方仍然兴不起来，这除了因为农民改业机会有限无法轻易转让“田面”外，恐怕另一个很重要的原因，就是如今农民的“佃权”实际上是无保障的、极不可靠的。

显然，永佃制的前提，是一般契约规定的佃权或使用权得到尊重。亦即无论租期长短，只要在期限内田主就不能“夺佃”。而佃户在此期限内可以自由使用土地（例如他可以转交他人耕作，而自己去打工经商）。应当说，能否做到这一点是区分有无“使用权”的标准，也是区分自由佃农和农奴的标准。只有承认使用权的存在，亦即把“使用者”当作佃户、当作租佃契约的承租方而尊重其权利，而不是当作召之即来挥之即去的农奴，才有可能把这种“土地使用权”逐渐延长，以至达到“永佃”。如果不是这样，而是反过来，地主可以随时收回土地而佃户却没有迁徙自由、非经主人特许不得离开，那么即便他事实上长期“使用着”土地，也不是什么永佃制。相反，如果他永远被束缚在土地上，那倒近似于农奴制了。

地权问题的症结何在话说回来，今天我们农民对土地的使用能叫做“使用权”吗？如果说能，那么这种使用权的期限为何？许多人认为就是文件常说的“30 年”。然而这种看法在理论上和实践中都十分可疑。首先，现行《中华人民共和国土地管理法》第 14 条的说法是“土地承包经营期限为三十年”。但并未明确说农户对其所承包的土地拥有 30 年使用权，



而且其后还有“在土地承包经营期限内，对个别承包经营者之间承包的土地进行适当调整”的说法。于是在许多地方，土地管理法的说法被解释为“土地承包制”这个制度30年不变，亦即30年不搞集体化，至于具体让不让你承包某块土地则是可变的。还有人解释说，所谓30年不变是指30年不进行全面的土地重分，但不排除进行“适当调整”。总之，有权者要拿走你的土地，在现行法规中他完全可以“解释”得通。

还有些学者甚至从理论上证明：所有权是上位权，使用权是下位权，“使用权服从所有权”，所有者只要愿意，就可以把使用者使用着的土地收回。这种说法实际上是根本否认了农民土地使用权的存在。但它在学理上的荒谬一望可知：所谓“上位权”“下位权”的说法不仅并无法理依据，而且从常识讲，使用权固然是来源于所有权（不是所有者也未经所有者同意，使用者是无法取得使用权的），但它既经所有者同意转让，就成为独立的权利，而在契约的意义上与相关权利取得了平等地位。如前所述，即使在一般认为存在着地主强势和佃户弱势的传统契约租佃制下，地主也必须依约行事，租期未满是不能收地夺佃的。“永佃”与否只是租期是否无限之别，在租期内使用权受契约保护这一点上是一样的。因此，那种地主可以召之即来挥之即去的“佃户”其实不能算是佃户，而只是农奴。确实，如果有权者可以不受租期限制、任意撕毁契约、以“所有者”的名义随时收回土地，那实际上就不仅否认了农民的土地产权（所有权），而且否认了农民的佃权（使用权）；不仅不把农民当成独立所有者，甚至没把农民当成佃户，而是把农民当成农奴了！

而在现实生活中，农民也确实不像拥有“土地使用权”的样子。不仅农地常常在承包期内被“调整”，农地转为非农业用途，无论是公益性建设还是开发商的赢利项目，基本都是按“征地”（“土地征收征用”）的模式进行。既无需向农民购取土地所有权，也无需向农民购取土地使用权。如此看来，今天农民在维护其“佃农”权利方面尚有很长的路要走，“佃权”没有保障，“永佃”又从何谈起，更不用说争当“自耕农”了。

换言之，在地权问题上如今的根本症结在于我们的许多机构权力不受制约，因而农民的权利，无论是意识形态禁忌的还是不禁忌的，纸面上许诺了的还是没许诺的，都得不到尊重和保护。

之四：官府自律能够遏制“圈地运动”吗？

“圈地运动”与地权归农我曾经指出，如今一些理论家和一些涉地部门官员都反对地权归农，但理由却截然相反：理论家说地权一归农，农民就容易失去土地；而官员则说地权一归农，就很难把农民从土地上赶走——也就是搞不成“圈地运动”了。有趣的是，那位鼓



吹“无地则反”的朋友既号称三农实践家又热衷于理论，于是两种说法兼收而不管其矛盾。他一方面以印度为例宣称地权归农导致土地买卖、“无地则反”，另一方面又说由于印度的承包商和官员无法赶走贫民，导致它难以大修高速公路。我很高兴他还能看到这后面一点。

的确，要说绝对的土地私有权有弊病的话，那绝不是什么农民自由卖地造成“土地兼并”和“无地则反”，而是相反，由于土地私有条件下农民难以被赶走，一些特殊区位的地权私有如果绝对化，确实可能影响公共设施建设与国土整治。正因为如此，如今所有发达市场经济国家、所有承认土地私有制的国家，对土地私有权的限制还是比对其他财产私有权的限制为多，而公共干预的保留也比对其他私有财产的干预大。原则上只要通过民主法治程序真正证明是基于重大公益目的，西方政府也是可以“征地”的，亦即在以合理价格达不成购地协议时，国家为公益可以行使最终定价权，以免区位垄断者无限要价。只是在民主法治条件下，他们行使这种权力的制约条件极为严格，甚至可以说很“苛刻”。因此滥用这种权力大搞“圈地运动”是不可能的。而我们这里就是另一回事了。所以我曾说：限制农民地权如果说有理由，也必须以政治体制改革为前提。在缺少此种前提的情况下，地权归农就应该比西方的条件下更有必要，或者说强调农民地权在中国当今条件下比之在西方，肯定是利更多、弊更少。

“大限”能遏制圈地吗？

应该说，随着税费改革后土地问题的尖锐化，如今国家，也就是中央领导的确为遏制“圈地运动”做了许多努力。尤其是 2004 年的征地改革，号称“土地新政”“土地革命”“8.31 大限”，在限制官商勾结损害国家利益方面应当说是作用不小。这场改革改变了开发商与国家的利益分配模式，从协议“批租”制改为公开“拍卖”制，使开发商通过贿赂批地官员而拿到低价土地、给国家财政造成地价损失的可能性得以降低。然而，由于这种改革对于国家与农民的利益分配模式没有什么改变，尤其是国家垄断土地“一级市场”、只许官府“征地”不许农民（甚至包括“集体”）“卖地”、更不许农民讨价还价的规则没有任何改变。我认为，这种做法不仅不能缓解而且有可能加剧“圈地运动”的弊病。为什么这样说？

在过去批租制下的征地，的确容易发生明显的“征地腐败”：商人贿赂或有权势的官商唆使批地官员低价批地，固然是一坑国家二坑农民，只有开发商与经手官员个人大发横财。但是这种做法由于只是个人发财，而“公家”财政得到的好处相对而言还不算多。这不仅容易招致“反腐”打击，而且容易在政府机构内部引起制约——那些没沾到好处的政府同



事会有监督他们的激励。同时这种征地虽有商人和征地官员个人利益的刺激，“卖地财政激励”相对而言还不算大。而应当实事求是地讲，虽然如今官员腐败问题十分严重，但还不能说完全失控，除了某些政府完全“黑社会化”的地方，腐败官员还不能说是为所欲为。因此推动圈地的官员个人积极性与政府积极性相比，能量还是相对有限的。

“征地改革”后就不同了：从低价征地、低价“批租”变成低价征地、高价“拍卖”后，从农民那里得到的征地收益并未减少，但这种改革如果确实实现，征地收益将更多地收归政府财政，而不是归入官商私囊。“卖地财政”对政府财政的意义会更为重要。于是虽然腐败官员个人推动圈地的积极性可能会收敛，但政府推动圈地的积极性却会大大提高！并且这种收益归官府而不归个人的征地却很难责其“腐败”，由于政府内部财政利益均沾，来自“没沾到好处的政府同事”的监督和制约也会大大减少。于是，以“卖地财政”为激励而不是以批地官员个人利益为激励的圈地、由政府整体推动而不是由个别官员推动的圈地、形式合法的而不是“腐败”的圈地，会比以前更肆无忌惮。这绝非难以设想：“土地新政”后一年半，因征地引发的官民冲突不是减少，而是增加了，定州、南海、汕尾等过去少见的严重事件也接连发生！

更何况，自 1990 年代的分税制改革后，除沿海发达带外的我国多数地区地方财政，尤其是县及县以下的“财政饥渴”一直在加剧，税费改革目前缓解了农民负担，却在很多地方加剧了基层财政困难，而为解决困难应当进行的基层政治体制改革又难以有实质性推进，在此背景下“征地改革”又进一步突出了“卖地财政”的巨大诱惑，这几种因素叠加后，“圈地运动”会如何发展，应当可想而知。

两年“冻结”启示录根本问题在于：我国现行体制主要的弊病是“官民”之间缺少委托代理机制，权责不对应、权大责小的状态难以改变。这种机制下官员个人牟利当然是问题，但政府聚敛的问题更大。为升官邀宠而大搞“政绩工程”“形象工程”以及追求“增长”“引资”、政府圈钱“经营城市”——这些做法的严重危害，远甚于官员个人贪污，而这些做法导致的“圈地运动”，更不是制止了（如果能制止的话）受贿批地就能够遏制得了的。

中央领导并不是没有看到这些，“征地改革”中也对从农民那里拿地做了不少规定，但在地权不归农、农民只能作为被“征”者、没有卖方权利亦无谈判资格的条件下，这些规定都只是强调官府自律，强调要严格审批等等。



但事实上过去并不是没有要求官府自律，而且要求的力度有远甚于今日者。但效果如何呢？自 1992 年后中国出现了失控的圈地大潮，中央从 1993 年就开始力图“刹车”，在几次强调严格控制不见效的情况下，朱鎔基政府痛下决心搞“一刀切”式的全面禁止圈地。1997 年 4 月 15 日，中共中央、国务院下发《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（中发〔1997〕11 号文件），宣布全面冻结非农建设占地一年。1998 年 4 月又发出《中共中央办公厅国务院办公厅关于继续冻结非农业建设项目占用耕地的通知》（中办发电〔1998〕2 号文件），再接着冻结一年。然而就这样连续两年的严厉禁令也未能遏止圈地潮。一些地区恰恰在这两年形成“过热”圈地，甚至圈而不用导致这两年“烂尾地”猛增，直到 2005 年还在消化这些地块⑦。“两年冻结”前的“八五”期间（1991~1995），中国平均每年净减耕地 440 万亩，而包括“两年冻结”及其后数年的 1996 年到 2003 年 7 年间，耕地年均净减却骤增为 1428 万亩⑧。时人惊呼：“采取‘世界上最严格耕地保护政策’的国家却成为世界上农地最易被‘征用’的国家”⑨。老实说，今天的“严格控制”不太可能比那时的“两年冻结”更严厉。当年效果不过如此，今后又能怎么样？

显然，只要“地权归官不归农，政府圈地即圈钱”的状况不变，要求它自己监督自己、自己“严格控制”自己，怎么可能？

关于“补偿”问题“8.31 大限”以后，土地政策调整重心似乎从“控制规模”转向了调整“补偿费”。这既是两年来几次低价征地引起重大事件的刺激，也体现了新近三农政策强调对农民“多予少取”的精神。

现行《土地管理法》规定的“补偿费”明显是不让农民分享土地增值收益的。它不仅规定不按市场价、而按耕地被征前若干年庄稼的价值来“补偿”农民，而且不规定下限、只规定补偿“最高不得超过”若干，明显带有“不怕民吃亏，只怕官不赚”的味道。如今的新精神则开始强调对商业性开发征地补偿标准要考虑市场因素，这当然是个进步。

然而圈地的性质到底属于商业性开发还是“公益建设”，其判断权仍是征地者说了算，农民并无发言权。即便承认是商业性开发，要考虑市场因素，这种考虑仍然由征地者单方决定，没有地权的农民依然不能讨价还价。然而既无讨价还价，何来“市场”标准？

其实在如今的体制下，只要是官员单方定价，没有双方合意，就容易生弊。价贱固然伤农；价贵一般农民也未必得利。如今由于众所周知的原因低价征地当然是主要的问题。但笔者也的确听说过这样的事：某些城郊地区有上层“关系”的村官找门路要求“被征地”，前提当然是特殊的“高价”，这就不是权钱勾结来强征地，而是权钱勾结谋求“被



征地”了。但这样的“高价征地”，普通农民是碰不到的，高价征地款更不会给他们。总之，只要无地权的农民不是交易的一方而是被“征”的对象，那“圈地坑农”的事仍然难以避免。

“垂直管理”成效分析面对地方政府“村改居”“租代征”“整化零”等变相圈地策略，中央又连续出手，2006 年推出地政部门“垂直管理”，2007 年出台“土地督察”制。继“8.31 大限”被称为“土地新政”后，这些新动向又被称为“土地改革”。

我是赞成地政垂直化的，因为它有助于国土整治，笔者十年前就著文主张过⑩，今天仍以为早该如此。可是地政“中央集权”有利于国土整治，但是否有利于维护农民权益？至少在如今宏观体制的约束下很值得怀疑。过去靠朝廷御史出巡来为民做主，结果御史反比地方官更腐败，识者讥为“察弊适以滋弊”{11}，可谓明鉴。1994 年财政中央集权，众所周知的结果是恶化而不是改善了农民处境。如今乡镇上的“七所八站”当初都是“垂直化改革”的结果，现在却被认为是比“四套班子”更难对付的“汲取”机器。“块块”可能坑农，“条条”就不会坑农或者坑农更甚?

仅就土地问题而言，过去“村官”私卖村地侵吞地款引起村民抗议的事屡有所闻，后来批地权上收省、县，“圈地运动”却有增无减，反而村官为维护村社利益带领村民抗议“省圈村地”“县圈村地”的事成为近年来土地事件的突出现象。因为如今官民间委托代理关系虽远不完善，毕竟基层与百姓的委托链条较短、而利益关联更大。兔子虽吃窝边草，强龙方能刮地皮，犹如历史上乡绅、土官虽然欺民，所谓绅权制衡皇权、土官制衡流官的机制也不是一点没有。那么，今天在地政方面进一步中央集权的结果，先不说千头万绪的涉地事务是否管得过来，即便能管，会不会又出现“朝廷圈省地、圈县地”？要知道不仅地方政府有“经济人”的一面，中直机构同样如此。“部门利益”一定会比“地方利益”更亲农民吗？

其实，工业化、城市化要用地是无可避免的事，土地政策的目的不是不占地，从根本上讲也不是为了少占地，而是为了（1）从全局利益着[尽量提高用地效率，改善国土整治；（2）在这一过程中维护涉地各方的权益，消除或缓解社会矛盾。前一点可以寄望于“垂直化”改革，后一点只能寄望于农民权利的保障。如果说“地方利益”不能代表农民利益，那么“部门利益”同样不能代表。马克思当年曾说传统小农“不能自己代表自己”，但那个时代早已过去。如今在先进国家，农会常常比工会更活跃，我国农民也应当可以自己代表自己，去参加利益的博弈。



之五：农民反对地权归己吗？

关于民意的思考近年来，一些反对地权归农的论者还曾经举出某些调查数据，说是可以证明农民反对土地私有制。另一些人则认为这种问卷设计有前提、有诱导，以此言“民意”不可信。有人还列举另外的调查，以证明另一种“民意”。

但我觉得首先应该想好的是：在地权问题上哪些方面应该由“民意”决定，哪些问题可以各从其便，不必由什么统一的民意或官意来规定。在 1978 年那时候如果搞全国的民意调查，我想多数农民未必敢于表白主张分田单干，是否可以因此禁止小岗人的实践？而 1985 年如果搞这种调查，我想多数农民都会认同大包干，是否可以因此取缔南街村的模式？

应该说，任何社会都是价值多元的。正如南街村、华西等地农民可以不选择承包制一样，某个地方的农民完全可能选择某种地权制度。我多次讲过：只有命令经济要禁止“私有制”，从来没有市场经济会禁止“公有制”的——后者只是禁止非自愿的强制“归公”而已。其实，在地权归农的条件下，某些希望联合起来的农民照样可以联合，不但可以联合起来搞产前产后服务，如发达国家通常所说的合作制，就是像以色列的“基布兹”那样的集体农庄，只要成员确实是自愿结合，谁也没有权力阻止他们。当然前提是：如果不愿，谁也不能勉强你联合，如果联合之后又想离开，同样不会被阻拦。

所以一些人主张共有土地是完全正常的，问题是如果另一些人不想共有，前者应该禁止他们退出吗？地权既然是一种权利而非义务，当然是可以放弃的，问题是如果有人不想放弃，前者应该剥夺他的权利吗？在后一问题上应该讲自由还是讲民主？即便假设多数人愿意放弃权利，他们就可以强迫其他少数人也必须放弃吗？如果多数人愿意联合，他们就可以禁止另外的少数人退出吗？

这种问题的答案，其实是“人同此心，心同此理”，农民也许不会讲什么“权利”之类的词语，但他们也知道“强扭的瓜不甜”。如果原来大家是单干的，联合起来当然应该自由，你不愿意，就不该勉强你加入。

地权问题上的自由与民主然而，如果原来已经“归大堆”了，你要退出，那就涉及两个问题：第一，你有没有权利退出？应该有，强扭的瓜不甜嘛，这不是什么少数服从多数的问题，应该讲自由而不是讲民主。

但是第二，你要带着什么东西退出？这恐怕就不能任你“自由”了。大家的东西，你不能想拿走什么就拿走什么。当然“大家”之中你也是一分子，不能叫你一无所有净身出户。



这就产生了一个“分家”的问题。我曾经指出：在重大的改革进程中，往往是“怎样分家”比“是否分家”更易产生矛盾。“分家”既然涉及大伙，就不应一个人说了算，得讲民主了。

老实说，我们改革过程中的无数问题，几乎都是这两个规则用颠倒了造成的：“是否分家”不讲自由，甜瓜也强扭成了苦瓜；“怎样分家”不讲民主，形成“掌勺者私占大饭锅”的大弊。

回到土地问题上来。地权应当归农，这是每个农民应有的权利，你不能以某些农民愿意“公有”为由就禁止其他农民“私有”，不能以“多数”（即使真的是多数）农民愿意弃权为由就禁止其他农民维护自己应有的权利。但是地权如何归农则是另一个问题。这个问题本来比较简单，因为现在毕竟不是人民公社，承包制下农民本来就是各自使用“份儿地”的，承认其对份儿地的地权不就完了，还有什么“分家”问题吗？原来确实如此。但现在在许多地方，它已经被人为地复杂化了。

本来，土地的分配是各种财产分配中最容易达到公平的一种。它不像股市那样百姓看不懂，容易被操控，被下套；也不像企业那样涉及无形资产、隐形负担、债权债务、评估价与变现价之差异这类算不清楚的糊涂账。土地明摆在光天化日之下，既难于隐藏、私吞，又易于分割、分配——不仅自然形态的土地易于分割，土地权利的分割（如明清时期的“田底”“田面”）也相对简单。历史上的“计口授田”屡有先例。当年的激进土改，虽然在是否该剥夺地主的问题上有强烈的争议，但在土地分配环节上没有多少质疑。东欧对国有企业搞“一人一份”的证券私有化，引起不少争论，但我们在“大包干”改革中“一人一份”地分配责任田，并没有招致多少纠纷。如果当时工作做细一点，而且在分配之后就明确地权归农，那应当是很简单的，也不会有多少公平性方面的质疑。

“现状”离“起点”有多远然而当时没有这样做——这当然有种种原因，或曰别无选择，笔者并不想批评那时的做法，但不管怎样，那时给人的印象是“责任田”似乎是一种临时性的安排，以后如果不重搞集体化，好像也会不时地进行重分。因此不少地方采取的是抓阄分地之类简易办法。如果重分间隔期不长，这无疑是公平的。但如果知道从此就固定不再分了，那当初农民就会考虑别的办法。如果把不经意的抓阄形成的分配固定下来，部分在抓阄中吃亏的农民是有意见的。

这种意见本来也并不难解决。然而后来不但提倡“承包”长期化，“30 年不变”载入法典，而且以“增人不增地，减人不减地”等提法取消了公权力维持“份儿地平均”的责



任。但是另一方面，农民的地权却并未被认可，“上面”仍然拥有对土地进行“适当调整”的权力。不难想象，如此不以“均田”为职能的权力，如此有权无责的“调整”，往往人为扩大了地权不均。如 1990 年代笔者调查的一些地方，农民娶媳妇能否分地，全凭与干部关系如何，不分给你是“增人不增地”，分给你是“适当调整”，横竖他都有理！甚至一些地区还以“效率”为理由推行否定“公平”的强制“调整”，如在“二田制”名义下把一般农户土地抽走，作为“经营田”让大户集中承包，只给前者留下“口粮田”，而对大户则增加“提留”率以提高干部所得。更不用说还有像著名的“蒋巷事件”那种现象，直接以权力赶走农民，圈占大片土地来搞“农业规模经营”了。

所有这一切加上 20 年非农化“圈地”造成几千万无地农民，使得如今中国的土地实际控制状况已经远离“起点平等”。正当一些人声称不许地权归农是为了防止“土地兼并”的时候，我国的土地兼并实际已在地权不归农的情况下，依靠权力杠杆以远比“私有制”下更快的速度进行着。按照美国加州大学河滨分校格里芬等几位学者根据中国的相关数据做的统计，1990 年代初中国农户实际使用土地分配的吉尼系数达到了 0.41{12}，另一份研究更表明，1995 年我国农村农户使用土地的吉尼系数，在进行过土地重分的地区达到了 0.47，没有重分过的地区更高达 0.50{13}.而据说是经过了几千年“土地私有自由买卖”、被有些朋友渲染为“无地则反”的中国土改前状况，以吉尼系数计，在许多地方也不过如此。其实中国历史上即使有一定程度的土地兼并，主要也是由于政治因素造成的。这和我们现在看到的情况是一样的。

反对“30 年不变”，就是反对地权归农？

这样，地权归农如何实现就比当初复杂了。如今不少人说调查表明相当比例的农民不赞成“土地私有化”，我觉得至少在上述过程发展得比较典型的地区，出现这种调查结果并不奇怪。但是这就跟国企改革的情况一样，农民与其说是反对“私有化”，不如说是反对不公正的私有化方式。这就像改革之初，如果取消人民公社不是以平分土地的方式，而是把公社宣布为社长的私人庄园，赶走农民或令其给社长打工，你说农民能干吗？实际上，如今不少农民不仅不赞成固定现状的“私有化”，而且反对“公有制”下的“30 年不变”，要求进行土地重分。笔者在 1997 年组织对湖南农村的调查中，对“您家对土地关系未来的希望”这一问题，收集到的有效回答率为（允许多项选择，故总计不为 100%）：A.“长期维持现状，不再重分，份地永占，不得买卖”：20%，B.“延长重分周期（20 年以上）”：12%，C.“10 年左右重分一次”：44%，D.“三五年重分一次”：12%，E.“再分一次以解决现有问题，然后长期维持不变”：44%，F.“恢复集体耕作”：16%，G.“可以



出租，但不许买卖土地”：16%，H.“土地私有（可以买卖）”：16%，I.其他、无所谓：0.9%{14}.从这一结果看，当时当地农民只有16％赞成“土地私有”，赞成维持现状基础上实行“份地永占”的人也才20％，远低于主张缩短土地重分期限的人，而赞成“恢复集体耕作”的人居然与主张私有化的人相当。初看起来的确容易得到农民并不那么希望拥有地权的印象。但其实这是误解。从主张“再分一次以解决现有问题，然后长期维持不变”的占到44%之多可以看出，比率更多的农民实际上是希望在“起点公平”的条件下实现地权归农的。尽管在9年前的当时，意识形态的思维定势使他们更愿意以“长期维持不变”、而不是以“私有”来表述这种地权，但是在此之前，他们希望优化，而不是凝固现状，以期在起点公平的基础上进入新的地权关系。

可见将农民对土地分配现状的不满、对“三十年不变”持有异议，解释为农民反对地权归己，而情愿更加强化的地权归官，是完全错误的。但是也的确不能忽视农民对土地现状的意见，一味强调现状“不变”。如果在公有、私有、频繁重分、就此固定这些简单化的选项外增加选择，例如“再分一次，然后稳定”，我们就能看到农民的真正意愿究竟是什么。

地权改革不能久拖而上述分析也表明，在地权不归农的情况下延续如今这种权利关系暧昧不明的现状，已经积累了许多问题，而且造成了我国土地问题的复杂化。在20年前可以通过“承认平分现状，从公平起点出发”而易于实现的地权归农，如今操作起来已越来越不容易，而且可以设想，照此下去以后会更难。

应该说，同样的吉尼系数值，因操弄权力造成的占地不均比因“土地私有自由买卖”导致的占地不均更令人反感，同样是农民放弃土地，被强“征”和自愿出卖感觉完全不同。而且后者的不满会稀释于社会内部，前者的不满却可能聚焦于政府，从而更加影响社会稳定。中国土地问题的严重性，还不在于耕地减少的趋势无法扭转（搞工业化就难免如此），农民的分化不断加剧（市场经济是难免有分化的），而在于这种失地和分化的性质恶劣，无论从社会主义还是从自由主义的角度讲都完全没有说得过去的理由。人们用“防止兼并”为理由拒绝地权归农，但在地权不归农的情况下“兼并”却愈]愈烈，等到积重难返之后再考虑地权改革，地权归农的操作难度就更大，引起社会震动的风险也会增加。我们应该避免这种恶性循环。



之六：以维护农民权利为核心推进地权改革当前土地问题的实质

过去有一种传统的说法："农民问题的核心是土地问题。"这话对不对？要看你怎么理解所谓的"土地问题"了。如果像某种成说那样，把"土地问题"理解为经济意义上的"所有制问题"，那即使在传统的农业时代，这话也言过其实。中国历代的"农民战争"其实多系官逼民反导致的"民变"，而不是"土地革命"，主要是自耕农—流民反对官府而非"佃户反对地主"，与"无地则反"的描述或"土地私有—自由买卖—土地集中—主佃冲突"的意识形态公式也不相干。

但如果像张晓山先生最近所说，"土地制度的核心是权利主体"，那么的确可以说，不仅传统时代，即便今天中国已不是农业国，甚至"农村""农民"的非农业产值也已超过了传统意义上的农业产值，土地问题仍然至关重要。我曾提出：今天农民问题的关键是：农民的数量要减少，农民的权利要提高。而农民权利升降的一个主要的标尺就是土地问题；农民的数量是喜剧性减少还是悲剧性减少，很大程度上也取决于土地问题。

土地问题并不能归结为经济意义上的所有制问题。李昌平先生曾主张"慎言土地私有制"，我在一定程度上同意这个说法：私有制有各种各样，我当然不能同意那种以专制权力"跑马圈地"、赶走农民而造就地主的"私有制"。但"慎言"并非不言，在起点平等基础上形成的农民土地所有制，我认为没有理由反对。同样，我认为也应该慎言"集体"，农民行使自由结社权形成的自治集体，如农会、合作社及股份制联合体之类，当然是多多益善。但身份性、强制性的官式"集体"，往往是农民权利的损害者，的确是"慎言"的好。

农民土地私有制当然也有弊病，这不是什么"小农自由买卖造成土地兼并、无地则反"，也不是什么小农制会摧毁农民的"最后保障"，世界上私有者农民不但拥有生死存亡意义上的"最后保障"、而且享有福利国家式的退休、医疗等各种待遇的例子不胜枚举，西欧发达国家不说了，剧变前的社会主义国家波兰、南斯拉夫（它们在社会主义时代都没有搞集体化）不都是这样吗？农民拥有私有产权和国家提供公共服务（所谓保障责任非"私有"）有何矛盾之处？而农民被剥夺了产权、国家却推卸保障责任（将责任"私有化"）致使农民大量死亡的悲剧，在我们的历史上难道很陌生吗？

土地私有制的真正弊病，就是私有权如果绝对化，可能会妨碍公益建设和国土整治。因此对私有地权的公共干预多于对其他产权，在市场经济中也是通例。但是这种干预要真正合乎公益，需要以政治民主来保证。而在没有这种保证，因而权力不受制约的情况下，地权



归农就更为重要、不可或缺，其可能的弊病只会更小、不会更大；而地权归官的害处绝对是更大、不会更小。

地权归农应从底线做起但是我国目前农民的地权不仅远远扯不上什么“绝对化”，而且达不到起码的要求。不仅谈不上“所有权”，而且“使用权”往往也有名无实。农民只是在别人特许下“使用着”土地而已。他们不仅没有产权，而且“佃权”也很不可靠，不要说“永佃”，就是有限佃期也无法保证。这样的地权状况不要说经济上达到积极的土地资源优化配置，就是政治上达到消极的“防危机”配置也还很勉强。经常失控的“圈地运动”、频繁发生的土地冲突就是证明。而由于体制的局限，一次次的“土地新政”都不能解决问题。前面说过农业时代“土地问题”其实并非中国的主要乱源，而在如今的非农业时代，“土地问题”倒成了最大的不稳定因素之一，这实在说不过去。

因此，保护农民的地权必须从最基本的“底线”做起。首先那些意识形态上已非禁忌、纸面上也已允诺承认的权利，应当尽快落实，例如农民的“土地使用权”应该得到确实尊重，需要从农民手中得到“使用权”的有关方面，应该学会向农民“购买”而不是“征收”这种权利。如果国家规定开发商拥有“90 年的土地使用权”，那么他们应当向农民购买其中的 30 年，再向政府购买其余的 60 年——不是说由官员作主卖了再把地价的三分之一给农民，而是两者都应该遵循合意原则，像“土地新政”那样实行公开拍卖。农民和官员一样，作为卖方有权说“不”。如果达不成合意而要强征，那就要在民主与法治的基础上（而不是仅凭官员意志）充分证明该项用地的公益性。否则只有在农民的“使用权”期满后才能“征用”——就像租约期满后地主才能易佃一样。

在商业性开发上，向农民“买地”当然比强征农民的地来得公平。要防止农民（主要是发达地区、城郊、城中村等高价区位的农民）获得的卖地收益过高，可以开征地价累进税，那也比低价强征土地要好。即便是公益性开发，也没有理由拿农民做“牺牲”，“公益”也是利益，利益应当“摆平”，把农民作为交易方仍然比单纯向农民行使权力更正当。如果为避免农民漫天要价损害公益而需要限制其交易权，这种限制则应当与“公权力”本身的公共性（民主性）相对应，以防止其为某些强势利益集团所用。

向农民“买地”又何妨对于向农民“买地”一向有两种批评，一是怕农民一味说“不”、漫天要价而妨碍商业开发，二是怕农民一味说“是”，贱卖轻甩而导致农地过减，甚至“无地则反”。其实这两种批评的自相矛盾已足可互为驳斥。对前一种担心，我们应当相信农民也和今天的官员一样是理性人，买方明白他们不会一味说“不”。当然他们可能不会像官员那样轻易说“是”——不是因为他们比官员更聪明，而是因为他们卖的是自己的



地，不像官员卖的是别人的地。但这难道是一种“弊病”吗？如果这会减缓“商业开发”，那难道不正是这 20 年来政府三令五申、千方百计、殚精竭虑、苦心孤诣，发了无数的文件开了无数的会，强调“保护耕地、控制用地、暂时冻结、从严审批、地政反腐、垂直管理”而始终达不到的目的吗？地权归农，这目的就达到了，何乐而不为？

其实在这种情况下，连“土地新政”都不必搞了：“协议转让”之所以易生腐败而需要代之以公开拍卖，就是因为官员卖的不是自家的地，容易受贿贱卖。如果是卖自家的地能有这种问题吗？因此向农民买地，交易方式还可以更加灵活，是否拍卖都不必硬性规定，也就未必真会妨碍合理的商业开发。当然，这不是说双方“自由交易”政府就无事可做，政府可以从规划的角度对商业开发进行指导，可以为交易构筑和维护法治平台，可以为双方提供交易信息和其他中介服务，以降低交易成本——这才是经济学意义上真正的降低交易成本，而不是像有些滥用新词的朋友那样，号称以强权降低“交易成本”，实则是剥夺弱者的交易权利来单方面为强者降低“成本”，同时却让弱者承担惨重的“成本”。

至于怕农民轻甩贱卖土地，这不是恰恰解除了前一个疑问、促进“商业开发”了吗？当然这实际上不太可能。放[世界，哪个“土地私有制”国家能像我们这样靠大量圈地创下“爆发式城市化”的奇迹？哪个“土地私有制”国家能够使房地产业者在巨富首富群体中占到如此大的比例？我们的许多官员不都是恰恰认定了农民不会轻甩贱卖，才反对地权归农，认为这会毁了我们靠“圈地”创造的奇迹吗？而东欧的私有化转轨一度造成困难引起一些朋友的嘲笑，很重要的原因不就是“工会吓跑投资者，农民赶走圈地客”吗？

“调整一次，然后稳定”？

所以，地权改革说难很难，说易其实也很易，它与其说需要政府做很多事，不如说恰恰是省了政府很多事：它只要切实尊重已被承认的农民土地“使用权”，就是大大突破了。

进一步地，至少在农地方面，应当承认农民的土地所有权（在土地“农转非”问题上，农民也应当有受限的所有权）。至于农民是以“集体”还是以农户方式拥有这种地权，可以因地制宜，让各村农民自行选择。那种不管农民愿意与否，地权必须归“集体”而且必须归官办（即行政性）集体的规定应当打破。其实，过去就是因为这种规定，导致“征地款”堂而皇之地被“集体”官员拿走而失地农民往往被无情剥夺。民怨沸腾之下，近来决策层俯允民情，在征地改革中明确规定“征地款”必须发给农户，不许以“集体”名义截留。这项改革是很得民心的。但这种变革无疑给所谓集体地权之说打了个大大的问号：征地款按理就应该给土地所有者，征“集体”的地，地款却必须给农户而不能给“集体”，



这说得通吗？反过来讲，地款可以归农户，地权却不能归农户，这是什么逻辑？过去官员借“集体”之名截留地款之弊，与强制性“集体地权”之弊不就是一回事吗？如果现在仍然确认官员可以强制归并地权，那他们用这种权力变着法儿“归并地款”你拦得住吗？

所以，在确认地款归农之后，现在应该是承认地权归农的时候了。农民应该有权选择“集体所有”还是“农户所有”。选择“农户所有”的以后还可以联合起来，选择“集体所有”的也应当留有“退出”机制。如果选择农户所有，也应该让他们选择实现的方式：是承认现状呢，还是“调整一次，然后稳定”？无论哪种办法，本来都不难操作，这种“调整”在现行土地制度中也是有规定的，在现状离“平等起点”不太远的情况下它不会引起什么震动。但如果那种权力玩弄土地的状况持续下去，未来权力兼并造就既成事实后就很麻烦了，所以改革虽然应慎重，但也不宜久拖。

地权归农后，官员就不应当乱“调整”了。而此前他们是可以“调整”的。但是市场经济中的政府“调整”就应当讲公平，而“效率”应当让市场来推动。政府应该认可合法致富者，但不能用权力剥夺穷人和制造富人。像过去那样，一面否定平均地权原则、一面用“调整”来造成“规模经营”，甚至干脆用“调整”来为财政“创收”，那就不如不“调整”！

底线之上，百花齐放农民集体拥有地权当然是很好的。现代“小农”能够在市场竞争中生存和发展，就是依托了合作制。所以集体主义是非常重要的。但为什么说选择“集体所有”的也应当留有“退出”机制呢？因为一个号称提倡集体主义的社会，首先应该保障结社权，取消“结社责”。换句话说，人们应该自由地而不是被迫组成各种集体，而我们现在恰恰两者都缺陷：想结成的集体不能结成，而不想结成的集体却又无法退出。不能退出的“集体”是什么意思？那在逻辑上等值于监狱。如果集体在人们的心目中与监狱类似，那怎么能够唤起人们的集体认同感，即所谓集体主义意识呢？近来有个朋友竟然想不明白小岗村当年闹单干为什么需要齐心协力按“血手印”搞“生死文书”，他说集体主义应该是用来搞“集体化”的，怎么会以集体主义来逃出“集体”呢？我想他应该明白这样一个简单的常识：把一群人关进监狱是不需要他们有什么“集体主义”的，但这群人如果想冒险越狱，那倒是必须有集体主义精神才行，各顾各是干不成的。同样，在人民公社时代刮“共产风”、搞“一平二调”是不需要农民有什么集体主义的（只需要他们一盘散沙敢怒不敢言足矣），倒是那时搞“瞒产私分”需要大家齐心才行。而那时的体制恰恰对这种集体主义是拼命打击的。所以无怪乎我们国家提倡了几十年“集体主义”，到头来却发现人

们的合作是那么困难，公德是那样的缺乏，公益精神是那么淡薄，自主组织资源是那样的稀缺，以至于有人要大叫“人心散了”。

因此，与其说结社权是“自由主义”的需要，勿宁说“社会主义”更需要这种权利才对——实际上“社会主义”的词根“社会”（society），在西语中它与协会、学会等是一个词，就是自由结社的意思。正如马克思、滕尼斯等人指出的：从“共同体”到“社会”是个大进步，中世纪只有依附性的“共同体”，近代有了自由人的结社，才有了所谓“社会”。没有自由结社就无所谓“社会”，又谈何“社会主义”呢？然而今天在据说是“各顾各”的“资本主义社会”或者“个人主义的西方文化”中，结社权早已不是问题，而在据说是提倡“集体主义”的我们这里它却还八字没有一撇。这已经够莫名其妙了，有人却还想以推行不准退出的“结社责”来促进“集体主义”，这不是南辕北辙吗？我国如今这种“人心散了”的状态，不就是因为结社权太少而“结社责”太多导致的吗？

如果地权能够归农，或者更广泛地说，如果农民的各种现代公民权利能够在土地问题和其他问题上得到实现，那么无论在“农户所有”还是“社区所有”的基础上，农民都可以行使这些权利形成各种联合，包括左派朋友的各种建议也都有了一试的基础：从“欧文村”到“喀拉拉邦”，从蒙德拉贡到罗奇代尔，从基布兹到莫沙乌，不都是这样发展起来的吗？人民公社时代南街村一直贫穷落后，而农民有了分田单干的自由后，坚持“公社选择”的南街才异军突起。那么将来地权若能归农，我们又何愁没有更多的南街村（假如它的确反映了农民意愿的话）？

注释：

①《村干部及农民谈当前新农村建设》，见 http：//www.lnzxw.gov.cn/document_show.asp？show_id=2942.

②《青冈县召开了村屯环境卫生整治现场推进会》，见 http：//www.qgnet.gov.cn/new/20060607.htm.

③《凤凰周刊》2006 第 12 期（总 217）。

④见《不列颠在印度统治的未来结果》，《马克思恩格斯选集》（第 2 卷）第 69~75 页，人民出版社 1972 年版。

⑤The Evolution of India's Agrarian System，Economic Business History，8.Rai University，2000.pp.44-53.



⑥Samuel P. Huntington，Political Order in Changing Societies. Yale University Press，1968. pp. 408-16.

⑦http://www.cihaf.cn/2news/pop.asp?newsid=12269

⑧靳东晓："严格控制土地的问题与趋势"，载《城市规划》2006 年第 2 期。

⑨田永胜："还有多少地留与子孙耕"，载《光明日报》2004 年 4 月 19 日。

⑩秦晖："土地。公平。效率：关于我国土地制度改革的若干问题"，载《中国土地》1997 年第 1 期。

{11}赵翼：《廿二史札记》卷三十三，《遣大臣考察官吏》。

{12}Keith Griffin，Azizur Rahman Khan and Amy Ickowitz，Poverty and the Distribution of Land. University of California，Riverside，2000. p. 80.

{13}Azizur Rahman Khan and Carl Riskin, ″Income and Inequality in China: Composition，Distribution and Growth of Household Income, 1988and1995″ in China Quarterly，No. 154，June1998.

{14}秦晖：《农民中国：历史反思与现实选择》第 103~104 页，河南人民出版社 2003 年版。

【原文链接】 【回到目录】



主编：方可成

编辑：李佳凝，王陶

设计：潘雯怡，池春荣，季文仪

校订：方宜农

出品人：杜婷

若希望订阅此电子周刊 doc 版请发空邮件至 cochinaweeklydoc+subscribe@googlegroups.com；若订阅 pdf 版请发送至 cochinaweeklypdf+subscribe@googlegroups.com；mobi 版至 cochinaweeklymobi+subscribe@googlegroups.com；epub 版至 cochinaweeklyepub+subscribe@googlegroups.com。

此电子周刊由「我在中国」（Co-China）论坛志愿者团队制作，「我在中国」（Co-China）论坛是在香港注册的非牟利团体，论坛理事杜婷、梁文道、闾丘露薇、周保松。除了一五一十周刊之外，Co-China 每月还在香港举办论坛，并透过网络进行视频、音频和文字直播。2012 年开始 Co-China 在香港举办面向青年的夏令营，第一届主题为「知识青年，公共参与」，2013 年夏令营的主题是「始于本土：本土、国家、世界冲撞与协商」。

Co-China 论坛网址：https://cochina.co

Co-China 论坛新浪微博：CoChina 論壇（http://weibo.com/1510weekly）

Co-China 论坛 facebook：「我在中國」（Co-China）論壇（https://www.facebook.com/CoChinaOnline）

